

UNIVERSIDAD DE CUENCA



Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

“La inaplicabilidad de las medidas laborales propuestas por la moción del FMI, por su contradicción con los derechos laborales reconocidos por el ordenamiento jurídico ecuatoriano”

Trabajo de investigación previo
a la obtención del título de
Abogado de los Tribunales
de Justicia de la República y
Licenciado en Ciencias
Políticas y Sociales

Autor:

Andrés Daniel Barros Figueroa

C.I: 1400700900

Director:

Dra. Lourdes Eulalia Álvarez Coronel

C.I: 0102419488

Cuenca - Ecuador

02/12/2019



RESUMEN

A principios del año 2019, el Ecuador solicitó al Fondo Monetario Internacional (FMI) un préstamo de aproximadamente 4.21 billones de dólares a través de una carta de intención en la que se manifestaba la voluntad de acogerse a las políticas económicas sugeridas por la entidad dentro de la evaluación realizada previamente en el país. A mediados del año 2019, el FMI aprobó el préstamo solicitado por el Ecuador con la condición de que el país adopte una serie de políticas económicas, dentro de las cuales era posible encontrar reformas laborales basadas en tres ejes: la flexibilización del contrato de trabajo, la eliminación de costos de contratación y despido, y la ampliación del periodo de prueba. Sin embargo, estas medidas centradas en el capital por sobre el factor humano, resultan incompatibles con disposiciones constitucionales y legales del ordenamiento jurídico ecuatoriano, son regresivas respecto de diversas conquistas laborales, y además contravienen principios del Derecho de Trabajo como la estabilidad laboral, el principio de intangibilidad de los derechos laborales y el principio de protección por desempleo, entre otros.

PALABRAS CLAVE: Reformas laborales. Fondo monetario internacional. Flexibilización laboral.



ABSTRACT

In the beginning of 2019, Ecuador requested the International Monetary Fund (IMF) a loan of approx. 4.21 billion dollars, through a letter of intention that expressed the willingness of embracing the economic policies suggested by the entity in the evaluation previously made in the country. In mid-2019, the IMF approved the loan requested by Ecuador with condition that the country must adopt a series of economic policies, among which it is possible to find labor reforms based on three axes: the flexibilization of the work contract, the elimination of hiring and firing costs, and the increase of the probation period. However, these measures centered on the capital over the human factor, are incompatible with constitutional and legal dispositions of the Ecuadorian legal system, and also, they contravene principles of Labor Law such as work stability, intangibility of work rights, protection of unemployment, among others.

KEYWORDS: Labor reforms. International monetary fund. Work flexibilization.



ÍNDICE

RESUMEN	2
ABSTRACT	3
DEDICATORIA	9
AGRADECIMIENTOS	10
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I: LAS CONQUISTAS LABORALES EN LA HISTORIA	
LEGISLATIVA DEL ECUADOR	13
1.1 La Jornada de Trabajo	13
1.2 La remuneración justa	15
1.3 La bonificación por desahucio	22
1.4 Formas de contratación derogadas y el contrato indefinido de trabajo	25
CAPÍTULO II: EL ACUERDO ENTRE ECUADOR Y EL FONDO	
MONETARIO INTERNACIONAL	29
2.1 El Sistema Ampliado del Fondo Monetario Internacional (SAF)	29
2.2 La carta de intención del gobierno ecuatoriano al Fondo Monetario Internacional	31
2.3 Las reformas laborales en el informe de la Consulta del Artículo IV de 2019	34
2.3.1 La flexibilización del contrato laboral	35



2.3.2	La ampliación del periodo de prueba	37
2.3.3	La eliminación de costos de contratación y despido	38
CAPITULO III: LA APLICABILIDAD DE LAS REFORMAS LABORALES SUGERIDAS POR EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL SEGÚN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO		40
3.1	La flexibilización laboral de la jornada de trabajo	40
3.1.1	La ampliación de la jornada diaria y semanal de trabajo	40
3.1.2	La reintegración del contrato a plazo a través del denominado “contrato por tiempo fijo”	45
3.2	La ampliación del periodo de prueba y su relación con el principio de estabilidad laboral	49
3.3	La eliminación de la bonificación por desahucio y el principio de protección por desempleo	51
CONCLUSIONES		55
BIBLIOGRAFÍA		58
ANEXOS		62
a)	CARTA DE INTENCIÓN DE RESPALDO FINANCIERO	62
b)	PROPUESTAS DE REFORMAS AL CÓDIGO DEL TRABAJO DE ACUERDO A LA CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL.....	83
c)	PLAN DE GOBIERNO SUGERIDO POR EL FMI, MEDIANTE INFORME DE PERSONAL PARA LA CONSULTA DE ARTÍCULO IV DEL AÑO 2019, RESPECTO A LA SOLICITUD DE PRÉSTAMO	



MEDIANTE EL SISTEMA AMPLIADO (VERSIÓN ORIGINAL EN
INGLÉS) 105



CLÁUSULA DE LICENCIA Y AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL
REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Andrés Daniel Barros Figueroa, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación **"La inaplicabilidad de las medidas laborales propuestas por la moción del FMI, por su contradicción con los derechos laborales reconocidos por el ordenamiento jurídico ecuatoriano"**, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 2 de Diciembre del 2019

Andrés Daniel Barros Figueroa

C.I: 1400700900



CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Andrés Daniel Barros Figueroa, autor del trabajo de titulación **"La inaplicabilidad de las medidas laborales propuestas por la moción del FMI, por su contradicción con los derechos laborales reconocidos por el ordenamiento jurídico ecuatoriano"**, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 2 diciembre del 2019

Andrés Daniel Barros Figueroa

C.I: 1400700900



DEDICATORIA

A mis padres Narcisa y Patricio, por su amor, paciencia, trabajo y sacrificio en todo este tiempo, gracias por inculcarme la perseverancia y la humildad pues fruto de ello he culminado otra de mis metas.

A mis amigos, quienes algunos de ellos se convirtieron en hermanos de vida y en un apoyo incondicional en todos estos años.



AGRADECIMIENTOS

A mis Padres, Patricio y Narcisa, quienes a pesar de todas las adversidades que se presentaron en su vida, jamás dejaron de apoyarme, en especial a mi querida madre Narcisa que es un ejemplo de perseverancia, valentía y amor.

A mis amigos de Macas que también estudiaron en esta ciudad, con los cuales pudimos mitigar un poco la nostalgia de no estar con nuestras familias.

A mis queridos amigos del plan de contingencia, mismos que se convirtieron en una familia sustituta en especial a; Bryan, Patricia, Luis y Juan quienes se convirtieron en mis hermanos.

A mis amigos de Cuenca con quienes forje una buena amistad y camaradería.

A mi querida directora de tesis, la doctora Lourdes Álvarez Coronel, la que fue casualmente mi primera profesara en la universidad, quien con sus conocimientos y su gran trayectoria, me ha ayudado y guiado durante esta etapa.



INTRODUCCIÓN

El Ecuador atraviesa uno de los momentos más álgidos en cuanto a economía se refiere. Las fluctuaciones desfavorables del precio del petróleo y de las exportaciones agrícolas han significado grandes pérdidas para el país que requieren medidas económicas oportunas. La solución inmediata que ha propuesto el actual gobierno es la solicitud de una ayuda económica sustancial al extranjero que permita mitigar los estragos económicos y lograr cierta estabilidad.

Una estrategia que han optado muchos países con problemas económicos es la solicitud de apoyo financiero al Fondo Monetario Internacional (FMI). Al respecto, dicha institución realiza observaciones periódicas anuales para evaluar los desaciertos en el manejo de políticas económicas. Los resultados de estas evaluaciones se plasman en documentos denominados “Informe de Artículo IV”. Estos informes presentan los resultados de las evaluaciones realizadas a países que afrontan una crisis económica, y sugieren cambios en las políticas económicas como condiciones para otorgar préstamos.

Ahora bien, a principios del 2019 el Ecuador solicitó un apoyo económico de aproximadamente 4.21 billones de dólares. Esta parecería ser la solución a la inestabilidad económica ecuatoriana; sin embargo, el país está solicitando este préstamo bajo un sistema especial ampliado que maneja el FMI, el cual contiene una serie de particularidades en forma de “letra pequeña” que debe ser leída con atención.

Así, el FMI en su informe anual determinó que para la obtención del préstamo solicitado debían realizar reformas puntuales estructuradas en grupos o categorías, una de esas categorías la componen un conjunto de reformas a la legislación laboral que incluyen, entre otros aspectos, revivir figuras jurídicas extintas como el contrato a plazo fijo y el desahucio solicitado por el empleador, así como la ampliación del periodo de prueba.



En virtud de lo expuesto, en la presente investigación se analizará a detalle las reformas sugeridas por el FMI en materia laboral, la respuesta del sector empresarial y las posibles consecuencias jurídicas respecto de la aplicación de estas reformas. En el primer capítulo de la investigación, se realizará un breve repaso histórico de las conquistas laborales que han permitido llegar al garantismo jurídico en materia laboral que se tiene hoy en día en el Ecuador. En el segundo capítulo, se delimitará cronológicamente los sucesos que motivaron y consolidaron la reciente relación entre el FMI y el Ecuador, las sugerencias del FMI condicionantes para el otorgamiento del préstamo, y las reformas puntuales al Código de Trabajo que se han planteado. Finalmente, el tercer capítulo se centrará en un análisis crítico de las reformas, su contraposición al garantismo jurídico y las conquistas laborales, y los efectos que tendrían para la integridad de los trabajadores.



CAPÍTULO I: LAS CONQUISTAS LABORALES EN LA HISTORIA LEGISLATIVA DEL ECUADOR

1.1 La Jornada de Trabajo

La predominancia del capital por sobre el factor humano ha significado una mácula en la evolución de la relación laboral. Previo a las grandes conquistas laborales por la reivindicación de los derechos de los trabajadores, el empleador se caracterizaba por usar a sus trabajadores como herramientas silentes, dispensables y disponibles para el desempeño de labores durante jornadas nocivas para su integridad y dignidad. Antes del surgimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los trabajadores se encontraban en una larga lucha por limitar la jornada laboral, siendo el Día del Trabajador el estandarte que conmemora hasta la actualidad esta lucha.

El evento más recordado es el 1 de mayo de 1886. Esa fecha fue escogida por un grupo de trabajadores estadounidenses para reivindicar la jornada de ocho horas diarias, cuando lo habitual en esos años era trabajar entre 10 y 16 horas, aunque los historiadores hablan de jornadas extenuantes de 18 horas, con niños trabajando en las fábricas. En aquella época, cuando la revolución industrial estaba en pleno desarrollo, la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL, por las siglas de American Federation of Labor) lanzó una propuesta para dedicar ocho horas para el trabajo, ocho horas para el sueño y ocho horas para la casa (Sosa, 2019, pág. s.n.)

La ciudad de Chicago fue uno de los testigos de un acontecimiento que despertaría la conciencia mundial sobre las condiciones en que se desarrollaba el trabajo. El movimiento abolicionista que empezaría en la década de 1830 en Estados Unidos generaría un efecto dominó para que los grupos históricamente oprimidos comiencen a levantarse en miras a la reivindicación de muchos derechos inobservados por parte de los empleadores.



La mayoría de obreros lograron su objetivo con la amenaza de un paro indefinido. Pero, 340 000 trabajadores no lo consiguieron y la huelga se prolongó con protestas violentas, sobre todo en la ciudad de Chicago, donde varios obreros y policías perdieron la vida, algunos de ellos al explotar una bomba lanzada por los sindicalistas. Cinco de ellos fueron ahorcados y tres condenados a cadena perpetua, recuerda Jiménez. Al final, algunos sectores patronales aceptaron la jornada de 8 horas, poniendo fin a los reclamos. Eso sirvió para que en 1889, la Internacional Socialista reivindicara la jornada de 8 horas para todos los obreros del mundo con manifestaciones en todos los países, en honor a los Mártires de Chicago (Sosa, 2019, pág. s.n.)

La limitación de la jornada de trabajo y el derecho al descanso obedecen a necesidades fisiológicas humanas que son fundamentales para tener una vida digna. La naturaleza del trabajo implica inherentemente un agotamiento físico y mental que en periodos excesivos puede afectar considerablemente la salud del trabajador.

(...) uno de los objetivos de la ergonomía ha sido determinar los límites aceptables para la carga de trabajo, limitando así la fatiga. [La fatiga] responde a múltiples factores individuales derivados de las condiciones de trabajo, de circunstancias asociadas, etc. La fatiga puede recuperarse con el reposo; sin embargo, si éste está ausente, el agotamiento se acumula, lo cual conduce gradualmente a un estado de fatiga crónica. En este caso la sensación de cansancio se intensifica y aparece no solo después del trabajo, sino también a lo largo del día, e incluso antes de comenzar una nueva jornada por falta de recuperación de la precedente. Va acompañada de diversos síntomas: cefaleas, vértigo, alteraciones cardiorrespiratorias, trastornos del apetito o digestivos, insomnio, etc., muchas de ellas entroncadas con una sensación de malestar, usualmente de naturaleza emocional (Gil Hernández, 2012, pág. 403)

Ahora bien, el aspecto legislativo en específico sobre la regulación de la jornada de trabajo empezaría en el albor del siglo XX con el surgimiento de la OIT. La huella latente de la sangre derramada en



Chicago tuvo un impacto que propiciaría la inmediata discusión de la regulación sobre la jornada laboral en la primera Conferencia Internacional del Trabajo, efectuada el 29 de octubre de 1919. El producto legislativo de esta conferencia fue el instrumento inaugural de la OIT plasmado en el Convenio 001, el cual determinaba que la duración de la jornada diaria no podía exceder las 8 horas y la jornada semanal no podía exceder 48 horas. Posteriormente, en 1935 la OIT expediría el Convenio 035 que regula la jornada de trabajo “estándar” que se maneja en los países miembros de la OIT, es decir 8 horas diarias y 40 horas semanales.

Sin embargo, dentro del contexto local, el Convenio 035 no sería ratificado por el Ecuador, y en consecuencia, el trabajador ecuatoriano tendría que esperar más tiempo para que el ordenamiento jurídico fije definitivamente la jornada de trabajo que rige hasta la fecha.

En Ecuador, la regulación de la jornada de trabajo fue el objeto de una de las primeras leyes obreras expedidas a principios del siglo XX (11 de septiembre de 1916), fijándose el máximo de 8 horas diarias y de 6 días a la semana. En el primer Código del Trabajo de 1938 la jornada se recortó a 44 horas semanales manteniendo las 8 diarias, es decir el total repartido en cinco jornadas y media. Cuando se expidió el Decreto Legislativo 43, el 11 de agosto de 1980, que redujo la jornada semanal a 40 horas, los representantes de la entonces Cámara Nacional consideraron que ya muchos trabajadores habían alcanzado la conquista de laborar 40 horas como máximo, y que para los trabajadores era indudablemente un beneficio laborar solo cinco días, por lo que resultaba de justicia extenderlo a todos los trabajadores ecuatorianos (Monesterolo, 2013, pág. 62)

1.2 La remuneración justa

Otra de las grandes conquistas laborales fue la de obtener una remuneración justa que cubra las necesidades del trabajador y su familia, en miras a la consecución de su proyecto de vida.



La posibilidad de mantenimiento del sistema capitalista radica precisamente en la capacidad que se dé a la reproducción de la mano de obra, de la fuerza de trabajo; esto es, entregando al trabajador una suma de dinero que le permita “recuperar” su fuerza física y síquica perdida en la jornada diaria. Con esa suma de dinero podrá adquirir los bienes y servicios necesarios para su subsistencia (alimentos, vestidos, medicamentos, transporte, vivienda, recreación, etc.). En la medida que se satisfagan estas necesidades primordiales, el empresario o capitalista logrará la continuidad normal de su actividad mercantil. Se trata, por lo mismo, de una relación contradictoria, pero no por ello prescindible para cada parte; pues, si el empresario o empleador no cuenta con los trabajadores, no podrá desarrollar su negocio y, viceversa, si los trabajadores no venden su fuerza de trabajo, su misma existencia estaría en peligro (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, 1989, pág. 7)

Una gran pugna de intereses ha existido entre empleadores y trabajadores en torno a la remuneración justa. El empleador siempre ha tratado de justificar la reducción salarial empleando argumentos como el de incremento de la inflación sobre los precios de la canasta básica.

Uno de los argumentos más utilizados para oponerse a los incrementos salariales es el de que éstos producen inflación, entendiéndose como el exceso de dinero en circulación y cuya consecuencia es el encarecimiento de los bienes y servicios de primera necesidad. Los economistas afines al sistema hablan del peligro de la denominada “espiral inflacionaria”, debido a que, dicen, los incrementos salariales causan la inmediata subida de los precios, con lo cual se pierde el poder adquisitivo de los salarios, haciéndose indispensable un nuevo aumento de éstos y así sucesivamente (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, 1989, pág. 8)

Si bien es cierto, en una sociedad como la nuestra, no existen condiciones para un adecuado control de precios, no es menos cierto que el aumento del costo de la vida no está directamente relacionado con el nivel de salarios. (...) Si no han existido incrementos salariales que compensen, así sea en parte, el ascendente “costo de la vida”. ¿Por qué el índice inflacionario ha



crecido a nivel tan peligroso? No es posible aceptar la tesis sobre la incidencia de los salarios en la inflación. Entonces, la explicación correcta es exactamente con el argumento contrario: El salario no alcanza, no es suficiente, porque la inflación lo anula; es decir, el dinero que reciben los trabajadores por concepto de remuneración se desvaloriza permanentemente a causa del descontrolado aumento de los precios de los productos y servicios necesarios para la subsistencia humana (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, 1989, pág. 8)

El fenómeno de la dolarización significó un punto de inflexión en la economía nacional. Si bien la adopción del dólar logró estabilizar en parte la economía del país, no se ha logrado detener el aumento del costo de la vida. A pesar de que el salario básico unificado ha tenido un incremento sustancial en los últimos años, éste aún no llega a cubrir el precio de la canasta básica en su totalidad. Ante esto, se crea el denominado “salario digno” como una forma de garantizar que la remuneración cubra al menos las necesidades básicas del trabajador y su familia. Así, la Constitución de la República, además de definir al salario digno en su artículo 328, establece en su disposición transitoria vigesimoquinta la obligación de revisar progresivamente el salario básico hasta que sea equiparable con el precio de la canasta básica:

Art. 328.- La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.

El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

DISPOSICIÓN TRANSITORIA VIGESIMOQUINTA. - La revisión anual del salario básico se realizará con carácter progresivo hasta alcanzar el salario digno de acuerdo con lo dispuesto en esta Constitución. El salario básico



tenderá a ser equivalente al costo de la canasta familiar. La jubilación universal para los adultos mayores se aplicará de modo progresivo (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La lucha de los trabajadores y el desarrollo del Derecho Laboral han permitido mejorar la calidad de vida de los trabajadores y romper este paradigma centrado en el capital por sobre el factor humano. Teniendo en cuenta que las ganancias del empleador son esencialmente el fruto del esfuerzo de los trabajadores, resulta necesario que las legislaciones no escatimen recursos en asegurar la justa retribución económica por la fuerza laboral que funge como pilar del crecimiento del empleador y de la empresa.

Históricamente, e igual como sucedía con la jornada de trabajo, la relación laboral ha tenido que sobrellevar épocas oscuras como el esclavismo en Estados Unidos y feudalismo en países colonizados de Latinoamérica, donde las clases dominantes aprovechaban la ingenuidad y el disminuido poder de grupos minoritarios para obligarlos a trabajar por una ínfima o nula retribución por su esfuerzo.

El salario nace cuando aparece la sociedad mercantil, en donde la producción de bienes se la destina al mercado y dentro de ella, especialmente, en la sociedad de tipo capitalista, pues, este último sistema precisamente se caracteriza por la vigencia del trabajo asalariado, es decir, el pago en dinero por utilizar la fuerza de trabajo humana. Anteriormente, por ejemplo, la relación laboral no era característicamente de tipo salarial, sino de servidumbre, aunque, claro está, en varias sociedades anteriores al capitalismo, en forma muy dispersa y esporádica, encontramos el pago en forma de salario (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, 1989, pág. 9)

Efectivamente, hace poco más de un siglo los seres humanos eran considerados como una verdadera mercancía destinada a ejecutar órdenes de los amos. El salario a cambio del trabajo era un concepto impensable en las sociedades esclavistas y feudales previo a los movimientos



independentistas. El solo hecho de permitirle al siervo o al esclavo alimentarse o tener un techo, era considerado como retribución suficiente por parte de los amos; pero el surgimiento de la República sentaría las bases de la reivindicación obrera.

En el territorio de lo que actualmente es nuestro país, la relación salarial aparece con la llegada de los españoles y, durante la época colonial, encontramos la labor en las mitas y los obrajes, a cambio de lo cual se entregaban sumas de dinero. Más adelante, con la independencia de España, y ya en la época republicana, se ha generalizado el régimen capitalista y, con él, se acentúa la relación salarial, primero en los centros industriales y en las grandes plantaciones agrícolas de la costa y, luego, en casi todo el territorio ecuatoriano (Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, 1989, pág. 9)

Desde el punto de vista específico de la evolución legislativa ecuatoriana sobre los salarios, es pertinente referirse a una publicación emitida por la Oficina de la OIT para los Países Andinos (2008) denominada "Remuneraciones, Costos Extrasalariales y Renta Imponible en los Países Andinos", en que se relata la cronología constitucional y legal que atravesó el Ecuador en materia salarial. De acuerdo con este documento, nuestra primera Constitución del año 1830 determinaba la libertad de ejercer cualquier comercio e industria que no esté opuesto a la ley y las buenas costumbres, así como la garantía que ninguna persona está obligada a prestar servicios personales que no estén prescritos por la Ley. Luego, la Constitución de 1951 establecería la prohibición de ejercer labores que atenten contra la seguridad de los trabajadores. La Constitución de 1884 introduciría la figura del contrato de trabajo. Sin embargo, no sería hasta la Revolución Juliana de 1925 y la subsecuente Constitución de 1929 cuando se sentarían definitivamente las bases para un salario mínimo en el Ecuador.

La Revolución Juliana de 1925 sienta un precedente forjado por la lucha de los trabajadores ecuatorianos, ideales que fueron plasmados en la Constitución de 1929, en la que se ponen las bases legales para el establecimiento de un salario mínimo en el país. En su Art. 151 se recogen



ampliamente las garantías fundamentales de los ecuatorianos, dentro de las cuales se acoge la libertad de comercio e industria, la prohibición de los monopolios, la libertad de ejercer una profesión, la libertad de contratar y sobre todo la protección del trabajo y su libertad (Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2018, pág. 33)

La garantía constitucional de la Carta Magna de 1929, incluiría los siguientes puntos:

- No se puede exigir a nadie servicios no impuestos por la ley. Los artesanos y jornaleros no serán obligados, en ningún caso, a trabajar sino en virtud de contrato.
- El Estado protegerá, especialmente, al obrero y al campesino y legislará para que los principios de justicia se realicen en el orden de la vida económica, asegurando a todos un mínimo de bienestar, compatible con la dignidad humana.
- La Ley fijará la jornada máxima de trabajo y la forma de determinar los salarios mínimos, en relación con el coste de las subsistencias y con las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país.
- También fijará el descanso semanal obligatorio y establecerá seguros sociales.
- La Ley reglamentará las condiciones de salubridad y seguridad que deben reunir los establecimientos industriales.
- Es obligatoria la indemnización por accidentes del trabajo y se hará efectiva en la forma que las leyes determinen.
- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.
- La Ley regulará, especialmente, todo lo relativo al trabajo de mujeres y niños (Congreso Nacional de la República del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 1929)

Más adelante, en 1936, se dictó por primera vez la ley de salarios para los trabajadores textiles; en 1937, se fijaron los jornales mínimos para los trabajadores de la región costa y sierra del país. Finalmente, con estos antecedentes, es posible precisar la inclusión del concepto salarial en la primera Ley de Protección de Salarios y Sueldos, emitida el 19 de enero de



1938, garantizando de esta manera la remuneración mínima para los trabajadores en el país (Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2018, pág. 33)

Finalmente, el Código de Trabajo primigenio del año 1938 estableció la división de la remuneración entre sueldo y jornal, además de determinar que dicho sueldo o jornal se determinaba en base a cierta unidad de tiempo.

Art. 43.- Salario es el estipendio que paga el patrono al obrero en virtud del contrato de trabajo; y sueldo la remuneración que por igual concepto corresponde al empleado. El salario se paga por jornadas de labor y en tal caso se llama jornal, por unidades de obra o por tareas; el sueldo, por meses o años, sin suprimir los días no laborables (Congreso Nacional de la República del Ecuador, Código de Trabajo, 1938)

No sería sino hasta el año 1968, y posterior al surgimiento de las remuneraciones adicionales y bonificaciones complementarias al salario, cuando se fijaría el Salario Mínimo Vital.

Posteriormente, el salario mínimo se incrementó paulatinamente incluyendo remuneraciones adicionales como el decimotercero y decimocuarto sueldo, compensación por costo de vida y bonificaciones complementarias que sentarían las bases para la fijación del Salario Mínimo Vital, en el año 1968 (Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2018, pág. 35).

Para finalizar el tema de la remuneración justa, es pertinente volver a mencionar el avance que significó el salario digno y hacer una breve referencia a su forma de cálculo. El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) surge en el año 2010 con el objetivo de reactivar la economía a través de políticas tendientes a mejorar la actividad productiva del país. De igual forma, el segundo Título de este Código, referente al salario digno, aparece como una consecuencia directa de las disposiciones constitucionales del artículo 328 y la disposición transitoria vigesimoquinta, citadas previamente. El artículo 8 del COPCI brinda una definición ampliada del salario digno:



Art. 8.- Salario Digno. - El salario digno mensual es el que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora así como las de su familia, y corresponde al costo de la canasta básica familiar dividido para el número de perceptores del hogar. El costo de la canasta básica familiar y el número de perceptores del hogar serán determinados por el organismo rector de las estadísticas y censos nacionales oficiales del país, de manera anual, lo cual servirá de base para la determinación del salario digno establecido por el Ministerio de Relaciones laborales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010)

Tanto el costo de la canasta básica, como el número de perceptores del hogar son determinados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). El COPCI en su artículo 10 determinó que, desde el año 2011, si la remuneración que percibe el trabajador es menor al salario digno, se le deberá asignar al final del año una compensación económica. Para el pago de la compensación, el empleador debe destinar hasta el 100% del monto de utilidades anuales. Es decir que antes de que una empresa pueda repartir utilidades, hay que compensar económicamente a los trabajadores hasta alcanzar el salario digno.

1.3 La bonificación por desahucio

El trabajo es la vía principal para la consecución del proyecto de vida de los seres humanos. Evidentemente, el dinero producto del trabajo humano sirve para proveer las necesidades básicas del trabajador y su familia, en miras a obtener una vida digna y saludable para sí mismo y para las personas que dependen de dicho trabajador. En consecuencia, perder un puesto de trabajo implica una gran carga a nivel económico y emocional. En virtud de esto, el Derecho Laboral ha creado instituciones que permiten mitigar las consecuencias inherentes del desempleo, producto de la desvinculación laboral. Nacen entonces las bonificaciones por desahucio y despido intempestivo.

Respecto al desahucio, Ximena Moreno (2013) en su artículo “Consideraciones sobre el desahucio”, relata de manera cronológica la



evolución legislativa de la figura en nuestro ordenamiento jurídico. A manera de preámbulo, la autora señala que esta figura tuvo su génesis en el Derecho Civil, y consistía en el preaviso sobre la terminación de un contrato de arrendamiento. No fue sino hasta el año 1916 con el Decreto Legislativo emitido por el presidente Baquerizo Moreno, denominado “El Codiguillo”, en donde finalmente se intentaría separar al Derecho Laboral del ámbito civil. Dicho Decreto estableció la obligación de preavisar sobre la separación o cesación del trabajo, so pena de demandar y exigir el pago de daños y perjuicios a la parte que no lo hiciera así (págs. 2-3).

Posteriormente, la figura del desahucio evidenciaría ligeras modificaciones, pero el trabajador aún tendría que esperar varias décadas hasta que se instituya finalmente la bonificación económica por desahucio. Así la Ley de Desahucio de Trabajo, publicada en 1928 y reformada en 1936, establecería un tiempo de dos años de servicio para que un trabajador tenga derecho a una indemnización por desahucio.

Es pertinente dejar señalado que la indemnización a que hacía referencia dicho artículo, era más bien una bonificación por la antigüedad del trabajador en la prestación del servicio, ya que, siendo el desahucio un mecanismo válido para dar por terminado en forma legal, unilateral e inmotivada el contrato, no podía aplicarse a las partes una sanción pecuniaria, propia de una reparación cuando existe un daño causado, como sería el despido intempestivo (Moreno, 2013, pág. 4)

No sería sino hasta la segunda codificación del Código de Trabajo del año 1961, y su posterior reforma del año 1964 donde se introduciría por primera vez la bonificación del 25% por cada año de servicio por la terminación de la relación laboral por desahucio. Sin embargo, el desahucio seguía siendo una figura que podía ser solicitada no solo por el trabajador, sino también por el empleador, lo cual de una u otra forma implicaba para el patrono una suerte de despido en la que únicamente debía proveer la bonificación del 25% señalada.



Tras constantes años de lucha por la reivindicación de los derechos laborales, esta “odisea” legislativa finalmente llegaría a su fin con la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar del año 2015. Esta ley reformativa suprimió la posibilidad de que el empleador pueda notificar el desahucio al trabajador; de manera que, al día de hoy, el desahucio puede ser solicitado únicamente por el trabajador.

A breves rasgos se puede definir al desahucio como la “carta” o el aviso por el cual el trabajador expresa su voluntad de dar por terminada la relación laboral. El trabajador que solicita el desahucio tiene derecho a una bonificación del 25% de la última remuneración por cada año completo de servicio; es decir que si el trabajador ha prestado sus servicios por 5 años y 6 meses, tendrá derecho al 25% de su última remuneración multiplicada por 5. Este aviso puede presentarse en cualquier momento, pero para recibir la bonificación es necesario que el trabajador haya prestado al menos un año de servicio. Anteriormente, la notificación al empleador se la debía realizar a través de la inspección de trabajo, pero actualmente se la puede realizar directamente entre las partes de forma escrita, incluso a través de medios tecnológicos como el correo electrónico.

El Código de Trabajo prevé que el aviso se debe realizar con al menos 15 días de anticipación al cese definitivo de labores, esto fue pensado en razón de otorgarle al empleador un tiempo prudencial para encontrar un reemplazo, o también para que el trabajador que solicita el desahucio pueda enseñar su arte u oficio al que lo vaya a reemplazar. Ahora bien, el empleador y trabajador también podrían acordar la reducción de este plazo de 15 días si así lo creyeran conveniente. Finalmente, hay que acotar que esta bonificación por desahucio también se aplica cuando termina la relación laboral por mutuo acuerdo; es decir, si el trabajador presenta su renuncia y ésta es aceptada por el empleador, se le deberá pagar la bonificación antes mencionada sin necesidad de que el trabajador permanezca en su puesto durante los 15 días.



1.4 Formas de contratación derogadas y el contrato indefinido de trabajo

La estabilidad laboral es otro de los aspectos que generan en el trabajador una gran preocupación. Generalmente, el proyecto de vida del trabajador se encuentra planificado para su consecución a lo largo de varios años e incluso décadas. En consecuencia, resulta imperante que las legislaciones alrededor del mundo aseguren que el contrato tipo de trabajo sea de carácter indefinido, en miras al aseguramiento de la permanencia en el trabajo.

Producto de la corriente enfocada a la industria, se han creado formas de contratación atentatorias contra los derechos de los trabajadores so pretexto de la llamada “flexibilización laboral”, y la idea de “agilizar” la contratación de trabajadores para reducir el desempleo. Así, durante muchos años existieron en el país dos contratos que precarizaban la situación laboral en torno a la garantía de estabilidad: el contrato por horas y el contrato a plazo fijo.

(...) a partir de 1984 se inicia el período de flexibilización laboral que se profundiza en los años comprendidos entre 1988 y 1992. En 1990 se expide la Ley de Régimen de Maquila y de Contratación Laboral a tiempo parcial¹² que permite relaciones laborales de corta duración, que pueden ser renovadas pero sin la posibilidad de convertirse en contratos definitivos, así mismo, contempla el acuerdo entre las partes para la suspensión no remunerada del contrato. En 1991 entra en vigencia la Ley de Zonas Francas que admite la posibilidad de que los contratos de trabajo sean temporales. En 1991 se expide la Ley 133 reformativa del Código de Trabajo, que aumenta el número de trabajadores exigidos para conformar una organización sindical pasando de quince a treinta personas. Con la dolarización en el año 2000, el país pierde competitividad y para compensar esta debilidad desarrolla como estrategias principales de inserción en los mercados internacionales la presión sobre el costo de la mano de obra y las condiciones laborales. Dos leyes marcan la pauta de ese momento: La Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Trole I) que incorpora la



contratación por horas, entendiéndose además dentro de la remuneración por hora, los demás beneficios y el descanso semanal, así como el que cualquiera de las partes puede dar por concluido el contrato de trabajo sin que medie la necesidad de indemnización (Porras, 2009, págs. 319-320)

Afortunadamente, la entrada en vigencia de la Constitución del año 2008 significaría el punto de partida para la extinción de los mencionados contratos por medio de dos instrumentos clave para la reforma laboral que necesitaba el país: El Mandato Constituyente No 8 del año 2008 y la Ley Orgánica para la Justicia Laboral.

El primer contrato eliminado del artículo 11 del Código de Trabajo fue el contrato por horas, por medio del Mandato Constituyente No 8, el cual establece lo siguiente:

Art. 2.- Se elimina y prohíbe la contratación laboral por horas. Con el fin de promover el trabajo, se garantiza la jornada parcial prevista en el artículo 82 del Código del Trabajo y todas las demás formas de contratación contemplada en dicho cuerpo legal, en la que el trabajador gozará de estabilidad y de la protección integral de dicho cuerpo legal y tendrá derecho a una remuneración que se pagará aplicando la proporcionalidad en relación con la remuneración que corresponde a la jornada completa, que no podrá ser inferior a la remuneración básica mínima unificada. Asimismo, tendrá derecho a todos los beneficios de ley, incluido el fondo de reserva y la afiliación al régimen general del seguro social obligatorio (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

La disposición del Mandato Constituyente No 8 se asienta sobre la base del carácter lesivo que supone el contrato por horas sobre los derechos del trabajador, y que en esencia precariza la relación laboral, pues se configura como un contrato flexible que privaba al trabajador a recibir indemnizaciones en caso de la terminación unilateral del contrato de trabajo. El artículo 14 del Código de Trabajo, previo a la reforma, determinaba que no se consideraba como trabajadores estables o permanentes a aquellos que estuviesen contratados bajo la modalidad de contrato por horas ni a plazo fijo.



A partir de la Constituyente del 2008, en las reformas al Código del Trabajo, se ha privilegiado la idea de la estabilidad en los puestos de trabajo, y se ha descalificado la “precarización”. Es decir, el supuesto que inspira al régimen laboral es el de que el empleo será permanente, que la relación entre empresa y trabajador es una especie de matrimonio y de que la conclusión del contrato debe causar el pago de indemnizaciones. Prevalece la idea de que los contratos de corto plazo (por horas, ocasionales, temporales, por obra o servicio determinado, etc.) se inspiran en el ánimo de perjudicar al trabajador, en el desmedido afán de lucro, en una concepción mercantil del trabajo humano, etc. Bajo esa percepción, por tanto, habría que “combatir” esos contratos, derogarlos o, al menos, crear complicaciones que limiten su uso y que generen obligaciones patronales casi insuperables (Corral, 2015, pág. s.n.)

El segundo contrato eliminado del Código de Trabajo, fue el contrato a plazo fijo por medio de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que nuevamente modificaría el artículo 11 del Código de Trabajo. La doctrina define al contrato a plazo fijo como “contrato laboral donde se fija de antemano su duración y el momento de su expiración, momento que se puede determinar con arreglo a una fecha precisa o bien prever un plazo de cierta vigencia a contar desde una fecha cierta” (Schunck, 2018, pág. s.n.). Previo a la reforma del año 2015, el Código de Trabajo definía los contratos a plazo o tiempo fijo como aquellos que se establecían mínimo por un año y podían renovarse hasta por un año más.

Volviendo al análisis de la Ley para la Justicia Laboral, la doctrina ha recogido los ejes principales que motivaron la discusión de este instrumento:

El proyecto de Reforma al Código del Trabajo marca avances importantes respecto a la relación capital-trabajo, entre los trabajadores y los empresarios, que tienen que ver con: a) la superación de formas abusivas de explotación y discriminación basadas en el chantaje sobre la estabilidad laboral, utilizadas por la mayor parte de empresas del país para la maximización de la plusvalía – las mismas que tienen baja tecnología y



funcionan con uso intensivo de trabajo (82% según censo 2010)-; b) La disminución de la desigualdad en las remuneraciones dentro de las empresas y entre las mismas; c) La actualización de la forma de pago de las remuneraciones; d) el reconocimiento y la incorporación a la seguridad social del trabajo no remunerado del hogar; e) la democratización de la organización laboral (Buendía, 2014)

En lo que respecta al contrato a plazo fijo, la Ley para la Justicia Laboral eliminó en el año 2015 los contratos a plazo fijo, en miras a promover la estabilidad laboral y establecer definitivamente al contrato indefinido como el contrato tipo del sistema laboral ecuatoriano.

Dentro del mercado laboral del país, en las categorías ocupacionales de menor profesionalización como servicios de seguridad, obreros de la construcción, comercio, jornaleros agrícolas, etc., que constituyen el porcentaje mayoritario de la contratación laboral (más del 80%), se ha utilizado hasta ahora el instrumento del contrato por tiempo fijo, como una herramienta para establecer mayores exigencias a los trabajadores que las establecidas en el contrato (tales como aumento no reconocido de horas laborales, trabajo en los fines de semana, aceptación de multas y sanciones excesivas, esfuerzos superiores a las capacidades estándares, etc.). El trabajador ecuatoriano ha debido aceptar con resignación abusos e imposiciones de sus empleadores a causa de la inestabilidad generada en los contratos por tiempo fijo. En un sistema laboral moderno, donde se debe propugnar la disminución de las formas de extracción de plusvalía basadas en la sobre explotación de la fuerza laboral (plusvalía absoluta) y se debe buscar la generación de plusvalía en torno al incremento de la productividad del trabajo (plusvalía relativa), es fundamental desincentivar los mecanismos utilizados para el sometimiento del trabajador como el contrato por tiempo fijo. Sólo así se estimulará a los empleadores a invertir en innovación tecnológica para incrementar la productividad del trabajo (Buendía, 2014, pág. s.n.)



CAPÍTULO II: EL ACUERDO ENTRE ECUADOR Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

2.1 El Sistema Ampliado del Fondo Monetario Internacional (SAF)

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es una institución que nace en 1944 para promover la estabilidad financiera y cooperar de forma monetaria con países miembros que afrontan crisis económicas. Una de las funciones principales de esta institución consiste en la asistencia financiera través de préstamos, tal como lo indica el FMI (2018) a través de su portal web:

Asistencia financiera: Proporcionar préstamos a los países miembros que están expuestos a problemas de balanza de pagos o ya los están experimentando es una de las principales funciones del FMI. Los programas de ajuste individuales se formulan en estrecha colaboración con el FMI y cuentan con el respaldo de su financiamiento, cuya continuidad depende de la implementación eficaz de estos ajustes. (pág. s.n.)

En suma, el FMI busca promover la cooperación económica en miras a la estabilidad monetaria y la reducción de la pobreza de los países miembros. Sin embargo, esta misión que, en papel, parecería ser una respuesta oportuna a la grave crisis económica que afrontan países como el Ecuador, tiene en realidad condiciones y lineamientos que deben ser cumplidos para su consecución. Aparece entonces en el marco de la temática analizada la figura del SAF o Servicio Ampliado del FMI.

Cuando un país se enfrenta a graves problemas de balanza de pagos a mediano plazo debido a deficiencias estructurales que tardarán tiempo en resolverse, el FMI puede brindar asistencia en el proceso de ajuste en el marco del Servicio Ampliado del FMI (SAF). En comparación con la asistencia proporcionada en el marco de un Acuerdo Stand-By, la asistencia en el marco de un acuerdo ampliado se caracteriza por la participación en un programa a más largo plazo —para ayudar a los países a implementar reformas estructurales a mediano plazo— y un período de reembolso más largo (...) El SAF fue creado para ayudar a los países que se enfrentan i) a



graves problemas de balanza de pagos debido a deficiencias estructurales, o ii) a una economía caracterizada por un lento crecimiento y una situación de la balanza de pagos muy debilitada. Los SAF proporcionan asistencia para respaldar programas integrales que incluyen políticas con el alcance y las características necesarias para corregir deficiencias estructurales durante un período prolongado. (Fondo Monetario Internacional, 2018, pág. s.n.)

El FMI otorga generalmente préstamos mediante la modalidad “stand-by”, la cual difiere de la modalidad SAF principalmente por dos razones: el periodo para reembolsar el préstamo es más corto y está revestido de menor condicionalidad para su aprobación.

Los acuerdos ampliados suelen aprobarse respecto de plazos no superiores a los tres años, con la posibilidad de prorrogarlos por un máximo de un año, en caso que proceda. Sin embargo, también se permite aprobar un plazo máximo de cuatro años, entre otros casos, si la necesidad existente en materia de balanza de pagos va más allá del plazo de tres años, si el ajuste exigido para estabilizar la situación macroeconómica es de carácter prolongado y si existe suficiente seguridad en cuanto a la capacidad y la voluntad del país miembro de implementar reformas profundas y duraderas. También incluye un período de reembolso más largo: entre 4½ y 10 años, con pagos en doce cuotas semestrales iguales. En cambio, un Acuerdo Stand-By tiene una duración más corta, y el período de reembolso es de 3¼ a 5 años (Fondo Monetario Internacional, 2018, pág. s.n.)

Ahora bien, el carácter condicional del SAF es el que más llama la atención por sobre el factor temporal del reembolso. En esencia, se puede definir al SAF como el sistema especial del FMI para otorgar préstamos con mayor tiempo de reembolso, a cambio de implementar medidas que permitan corregir deficiencias en la política económica del país beneficiario.

Cuando un país obtiene un préstamo del FMI, se compromete a aplicar políticas orientadas a superar los problemas económicos y estructurales. En el marco del SAF, se espera que estos compromisos, incluida la condicionalidad específica, se centren en las reformas estructurales para



corregir deficiencias institucionales o económicas, además de las políticas que mantienen la estabilidad macroeconómica. El Directorio Ejecutivo del FMI evalúa regularmente el desempeño en el marco de un programa, lo que también permite efectuar ajustes según la evolución económica (Fondo Monetario Internacional, 2018, pág. s.n.)

2.2 La carta de intención del gobierno ecuatoriano al Fondo Monetario Internacional

El 1 de Marzo de 2019, el Ecuador a través del Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central enviaron una carta de intención dirigida a la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional. El documento señala las acciones y condiciones que el gobierno de nuestro país está dispuesto a aplicar en miras a obtener un préstamo del FMI a través del Sistema Ampliado (SAF). Para la aprobación del préstamo solicitado por el Ecuador, el FMI tomó como antecedente el reporte de la Consulta del Artículo IV realizada en nuestro país en 2016, del cual se desprendieron medidas que debían ser adoptadas para corregir nuestra situación económica.

A manera de contexto, es pertinente aclarar cómo funcionan estas revisiones denominadas “Consulta del Artículo IV” que realiza el FMI anualmente a sus países miembros.

Cuando un país se une al FMI, éste acuerda sujetar sus políticas económicas y financieras al escrutinio de la comunidad internacional. Además, el país se compromete a perseguir políticas conducentes a un orden económico ordenado y una estabilidad de precios razonable, para evitar la manipulación de los tipos de cambio y la obtención de una ventaja competitiva injusta, así como para proveer al FMI datos sobre su economía. El monitoreo regular del FMI a las economías tiene la intención de identificar debilidades que están causando o podrían causar inestabilidad económica o financiera, y este proceso es conocido como vigilancia (Fondo Monetario Internacional, 2016, pág. s.n.)



El FMI realiza esta labor de vigilancia en tres niveles: a nivel de cada país, a nivel regional, y a nivel global. Dentro del primer nivel estatal se encuentran las Consultas del Artículo IV, que son básicamente revisiones anuales que realiza el FMI sobre la situación económica de cada país miembro en miras a sugerir revisiones y correcciones de las políticas económicas. El FMI está regido por un instrumento denominado “Convenio Consultivo”, el cual fue adoptado en 1944 y consta de 31 artículos. Como el artículo IV del Convenio Consultivo determina el régimen de supervisión de políticas de cambio, es por ello que las revisiones anuales se llaman “Consulta de Artículo IV”

La vigilancia estatal es un proceso continuo que culmina en consultas regulares (usualmente anuales) con países miembros individuales (...). Las consultas son conocidas como “Consultas de Artículo IV” porque son requeridas por el Artículo IV del Convenio Consultivo del FMI. Durante una Consulta del Artículo IV, un equipo del FMI de economistas visita un país para evaluar los desarrollos económicos y financieros, y discutir las políticas económicas y financieras con el gobierno y los directivos del banco central. (...) El equipo reporta sus hallazgos a la directiva del FMI y luego los presenta para discusión a la Junta Directiva, que representa a todos los países miembros. Un resumen de la visión de la Junta es subsecuentemente transmitido al gobierno del país. De esta forma, las opiniones de la comunidad global y las lecciones de la experiencia internacional se aplican a las políticas nacionales (Fondo Monetario Internacional, 2016, pág. s.n.)

Con estos antecedentes conceptuales, es pertinente retomar el tema en específico de la carta de intención al FMI. El documento relata el marco contextual sobre la situación económica del Ecuador en el que se señala el imperante y necesario apoyo del FMI para fortalecer el crecimiento económico y la generación de empleo. Se busca de esta manera financiar el denominado “Plan de Prosperidad” sustentado en cuatro pilares: “i) reconstruir y fortalecer los cimientos institucionales de la dolarización; ii) generar empleo y crecimiento a través de mayor competitividad; iii) promover igualdad de oportunidades y proteger a los pobres y vulnerables; y iv)



garantizar un clima de transparencia y buen gobierno” (Ministerio de Economía y Finanzas , 2019, pág. 1).

En el documento se solicita acceder al programa ampliado (SAF) del FMI a través de un acuerdo de tres años. El monto solicitado es de 4.21 mil millones de dólares americanos. Finalmente, lo más interesante de este documento se encuentra en el párrafo final, el cual se refiere a la completa predisposición por parte del país a adoptar las medidas que se indiquen de conformidad con las Consultas de Artículo IV efectuadas en el país:

El Gobierno del Ecuador colaborará con el personal del Fondo para dar seguimiento a la evolución y el desempeño de la economía con la implementación de nuestro programa y está dispuesto a tomar las decisiones de política pública que sean necesarias para alcanzar los objetivos de dicho programa. De conformidad con las políticas del Fondo, coordinaremos con la institución sobre la adopción de estas decisiones y también sobre cambios en nuestros planes de política. Además, proporcionaremos al FMI, de forma oportuna y precisa, los datos que faciliten el seguimiento a los avances logrados y a la implementación de nuestro programa. (Ministerio de Economía y Finanzas , 2019, pág. 2)

El documento contiene un anexo denominado “Memorando de Políticas Económicas y Financieras” el cual detalla los ejes de cambio que plantea el gobierno para mejorar la economía. Respecto a la temática de la presente investigación, el literal D) de este anexo trata del “Apoyo a la creación de empleo, la competitividad y el crecimiento. Sobre el tema de los Mercados Laborales establece lo siguiente:

Ecuador requiere una reforma laboral urgente que ayude a reducir la informalidad –particularmente de mujeres y de trabajadores jóvenes– e incremente la predisposición de los emprendedores y las empresas para contratar trabajadores y crecer. Una reforma laboral implica adaptarse a las condiciones del mercado y de la sociedad retirando cuidadosamente las restricciones actuales que resultan en menores oportunidades para las personas que no tienen un empleo. Con esta



reforma disminuirémos gradualmente los costos implícitos de contratación y generaremos incentivos para la creación de empleos y para el crecimiento de pequeñas y medianas empresas. Esta reforma permitirá que el actual mercado del trabajo converja hacia uno que se adapte adecuadamente a las necesidades de distintos sectores y responda a las necesidades de las mujeres y los jóvenes (Ministerio de Economía y Finanzas , 2019)

Si bien el FMI, en la Consulta del Artículo IV realizada en el 2016, ya había sugerido reformas laborales por motivo de la crisis económica posterior al terremoto del año 2016; fue la Consulta del Artículo IV del año 2019 la que finalmente señalaría de manera expresa y detallada las medidas que debía tomar el gobierno ecuatoriano para la aprobación del crédito solicitado. Este documento publicado el 4 de marzo de 2019, se centra en cuatro ejes de acción: política fiscal, política laboral, gasto público y disminución del alto costo de vida.

En marzo de 2019, se aprobó el primer desembolso de 4200 millones de dólares, y en junio de 2019 se aprobó un segundo desembolso de 251 millones de dólares “a un plazo de 10,5 años, con 4,5 años de gracia y a una tasa de 3,2%” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). Las reformas laborales se presentarán a través de la Ley de Fomento Productivo 2, en el último trimestre de 2019, por lo que los cambios al Código de Trabajo no se verían plasmados en el cuerpo legal sino hasta el año 2020.

2.3 Las reformas laborales en el informe de la Consulta del Artículo IV de 2019

El reporte del Artículo IV de 2019 sintetizó tres políticas laborales a implementarse en Ecuador con el fin de reducir la rigidez del mercado laboral y mejorar la competitividad. La respuesta del sector empresarial fue inmediata, al punto en que, en el mes de mayo y a tan solo dos meses de la aprobación del primer desembolso del FMI, la Cámara de Comercio emitió un documento denominado “40 reformas al Código de Trabajo para la



Creación de Empleos e Impulso de la Competitividad” en el cual detalla un potencial proyecto de ley para la reforma laboral que se espera surta efecto en el 2020. A continuación, se expondrán las medidas sugeridas por el FMI y las reformas que propone la Cámara de Comercio.

2.3.1 La flexibilización del contrato laboral

El literal F del plan que propone el FMI tiene como encabezado “Reducir la rigidez del mercado laboral y mejorar la competitividad”, y dentro de este apartado se encuentran tres puntos, siendo el primero de ellos el siguiente: “Permitir contratos laborales menos rígidos que puedan particularmente apoyar un incremento en la participación de la fuerza laboral femenina y oportunidades de empleo juvenil. Políticas que apoyen a las familias con niños pequeños y que aseguren la provisión de programas de guarderías” (Fondo Monetario Internacional, 2019, pág. 23)

Dentro del documento emitido por la Cámara de Comercio, en el preámbulo que indica antecedentes y análisis de la situación laboral actual, se señala como un suceso histórico nefasto la eliminación del contrato por horas y el contrato a plazo fijo, llegando incluso a exponer cifras estadísticas que comprueban el perjuicio de la derogatoria de estas figuras:

Uno de los problemas estructurales críticos del Ecuador es la rigidez laboral, como lo muestran los principales reportes económicos mundiales y las cifras de empleo. (...) En aras de proteger al trabajador se implementaron políticas que lo terminaron perjudicando. Por ejemplo, en la Constitución del 2008 se eliminaron figuras como el contrato por horas, provocando un impacto fuerte en la productividad y competitividad de las empresas y del país. Posteriormente, la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar eliminó los contratos por plazo fijo a partir de enero del 2016. Estas reformas se implementaron con la finalidad de garantizar mayor estabilidad a los trabajadores. Sin embargo, tuvieron el efecto contrario: el empleo de calidad (empleo adecuado) disminuyó. Pasó de 44% en el 2015 a 37.9% en el 2019. Esta ley también modificó los contratos por obra y obligaba a los empresarios a volver a contratar en futuras obras al



personal que participó en proyectos anteriores. Este tipo de reformas protegen a las personas que ya cuentan con un empleo, pero no se preocupan por facilitar la generación de nuevas plazas de trabajo. La principal consecuencia macroeconómica es un mercado laboral rígido que no permite migrar a los trabajadores de un sector a otro (Cámara de Comercio de Guayaquil, 2019, pág. 1)

Para flexibilizar la contratación y la generación de empleo, la Cámara de Comercio ha propuesto reformar el Código de Trabajo en una serie de artículos puntuales que se encontrarán detallados dentro de los anexos de la presente investigación, pero que, para fines de concreción, se citará a continuación un resumen de las reformas que el mismo documento de la Cámara de Comercio señala:

TEMA	PROPUESTA
CONTRATO A TIEMPO FIJO	Se modifica el art. 11 para añadir al contrato de tiempo fijo como uno de los tipos de contratación.
	Se modifica el art. 14, de manera que las modalidades típicas de contratación son el contrato indefinido y contrato por tiempo fijo (con duración mínima de un año y máxima de tres años)
	Se modifica el art. 19 para agregar al contrato de tiempo fijo como uno de los que se deberá suscribir por escrito.
	Se agrega el artículo 181 que establece las indemnizaciones que las partes tengan que pagar a la otra en caso de concluir el contrato antes de plazo pactado.
	Se modifica el art. 184 para que el empleador también pueda desahuciar al trabajador.
	Se elimina el artículo 265 del Código de Trabajo, de tal manera que el tiempo de servicios y la forma de pago de las indemnizaciones de los contratos de servicios domésticos se regularían igual que la regla general establecida en el Código. De esta forma, se eliminaría el periodo de prueba de 15 días para el trabajo



	doméstico.
	Se sustituye el art. 624 para establecer un procedimiento de desahucio para el empleador de la misma forma que el procedimiento para el trabajador.
JORNADAS	Se pretende modificar la jornada de trabajo para que cambie de 5 a 6 días laborables y se amplíe de 8 a 12 horas diarias. Sin embargo, se mantendría el máximo de 40 horas semanales. También se sujetarán a esta disposición los feriados nacionales y locales. (Cámara de Comercio de Guayaquil, 2019, pág. 9)

(Cámara de Comercio de Guayaquil, 2019)

2.3.2 La ampliación del periodo de prueba

El segundo punto del literal F menciona: “Incrementar el periodo de prueba previo a un contrato indefinido (después del periodo de prueba, el empleado tiene derecho a protecciones significativas incluyendo pagos por indemnización en caso de terminación unilateral de la relación laboral). Esto haría que la contratación sea más atractiva y apoyaría la creación de empleos” (Fondo Monetario Internacional, 2019, pág. 23)

Desde las reformas propuestas por el sector empresarial se pretende crear una nueva clase de contrato denominado “contrato de emprendimiento”, para así poder ampliar el actual periodo de prueba de tres meses hasta los tres años. “Mucha gente arriesga todo su patrimonio, muchos negocios no generan utilidades después de cuatro o cinco años, los negocios tienen que pasar por un ecosistema para ser rentables. 8 o 9 de cada 10 negocios no sobreviven en el tiempo, muchas veces los emprendedores sacrifican todo y se endeudan para seguir pagando liquidaciones del personal” (Alarcón, 2019, pág. s.n.).

Según Madero estas reformas han sido unánimes a la interna del Consejo consultivo (...). También explicó cómo funcionará el contrato de emprendimiento, que promueve el aumento en el tiempo de prueba de los empleados, hasta un plazo de tres años, si en ese tiempo, el negocio no logra sus objetivos, el dueño o jefe puede desvincular a los trabajadores con



todos los beneficios, sin que eso se convierta en despido intempestivo. Pero si el negocio mejora y supera esos tres años, el emprendedor está en la obligación de contratar a sus trabajadores de manera indefinida (Madero, 2019, pág. s.n.)

Hasta el momento, el periodo de prueba de tres años, propuesto por el Consejo Nacional de Salarios en el mes de mayo de 2019, no se encuentra detallado en un proyecto de ley de manera expresa. Sin embargo, la Cámara de Comercio de Guayaquil en su propuesta de reformas laborales si hace mención expresa sobre la ampliación del periodo de prueba hasta 180 días, es decir el doble de lo que se encuentra actualmente dispuesto en el Código de Trabajo. En el mencionado documento se ha planteado una reforma al artículo 15 del Código de Trabajo, la cual ha sido resumida de la siguiente forma:

Se aplica el periodo de prueba también para los contratos a tiempo fijo. El periodo de prueba se incrementa de 90 días a 180 días. Se elimina la distinción de tiempo de prueba entre los contratos de servicios domésticos y el resto. El número de porcentaje de trabajadores a los que se puede aplicar este periodo se aumenta del 15% al 25% (Cámara de Comercio de Guayaquil, 2019, pág. 8)

2.3.3 La eliminación de costos de contratación y despido

Finalmente, el tercer punto del literal F de las medidas para reducir la rigidez del mercado laboral y el mejoramiento de la competitividad establece: “Reducir los costos de contratación y despido al eliminar pagos por indemnización para trabajadores que renuncien voluntariamente” (Fondo Monetario Internacional, 2019, pág. 23)

Respecto a los costos de despido, el documento de la Cámara de Comercio de Guayaquil señala:

(...) en nuestro país, desvincular un empleado implica un elevado costo que restringe a los empleadores de realizar nuevas contrataciones, afectando aún más al mercado laboral. El costo por indemnización no es proporcional en el país, es decir, cuesta lo mismo despedir a un empleado a los 91 días



de trabajo como a los 3 años. Según el Foro Económico Mundial Ecuador tiene uno de los costos de despido más altos de la región. En contraste, en Colombia y Perú el costo de dejar ir un empleado es el equivalente a 17 y 11 semanas de trabajo, respectivamente. Por otro lado, en Ecuador este costo asciende a 32 semanas de trabajo

Las reformas referentes a los costos de contratación y despido han sido resumidas por la Cámara de Comercio de la siguiente forma:

TEMA	PROPUESTA
Contrato a tiempo fijo	Como se indicó anteriormente, se pretende habilitar nuevamente la posibilidad de que el empleador pueda solicitar el desahucio de la misma forma en que actualmente lo puede realizar el trabajador.
Formas de terminación de los contratos	Se pretende sustituir el art. 169 del Código de Trabajo para aclarar las formas de terminación del contrato de trabajo. Por ejemplo, se fija que contrato puede terminar por la conclusión de la tarea; se aplica la frase técnica del ámbito médico “incapacidad permanente absoluta” para evitar confusiones; se eliminan los ejemplos de caso fortuito y fuerza mayor para que no se los malinterprete como casos taxativos; se agrega el desahucio sin exclusividad para el trabajador; finalmente, se agrega el despido intempestivo, porque siempre ha sido una forma de terminar el contrato. (Cámara de Comercio de Guayaquil, 2019, pág. 7)



CAPITULO III: LA APLICABILIDAD DE LAS REFORMAS LABORALES SUGERIDAS POR EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL SEGÚN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

3.1 La flexibilización laboral de la jornada de trabajo

Como fue posible apreciar en el capítulo precedente, las reformas respecto a la flexibilización de la jornada de trabajo se pueden resumir en tres: la ampliación de la jornada ordinaria hasta máximo 6 días y 12 horas diarias, la reintegración del contrato por horas, y el contrato a plazo fijo.

3.1.1 La ampliación de la jornada diaria y semanal de trabajo

Hay que analizar la viabilidad de la ampliación de la jornada ordinaria de trabajo y su yuxtaposición con el derecho al descanso diario y semanal. La Cámara de Comercio de Guayaquil ha propuesto reformar los artículos 47 y siguientes del Código de Trabajo, de manera que la jornada semanal ya no sea de 5 días sino 6 días semanales, y también se pretende ampliar la jornada ordinaria diaria de 8 horas a 12 horas; sin embargo, las 40 horas semanales permanecerías intactas. En cuanto a los feriados nacionales y locales, éstos se adaptarían a las modificaciones mencionadas.

De aplicarse esta reforma, el sábado dejaría de ser un día de descanso obligatorio, y pasaría a considerarse como un día laborable sin recargos adicionales en la remuneración. Esta reforma se presenta como un evidente atentado al derecho adquirido del descanso obligatorio de dos días ininterrumpidos. El descanso corresponde a una necesidad fisiológica y psicológica del ser humano, indispensable para la reposición de energía, la estabilidad emocional y la inversión de tiempo familiar y social.

La distribución y limitación de las horas diarias y semanales de trabajo se considera uno de los factores que más influyen en el rendimiento, salud y prevención de enfermedades y accidentes de los trabajadores, que repercute además en los patrones de sueño y consecuente estrés en el trabajador y en su familia, por lo que resulta indudable que los objetivos



primordiales de la regulación de la jornada sean: proteger la salud y seguridad de los trabajadores y aliviar las presiones y el estrés propio de toda prestación de servicios, lo que a su vez permite al empleador organizar adecuadamente el tiempo de trabajo necesario para la producción de bienes y la prestación de servicios que brinda, con un alto grado de eficiencia y responsabilidad social, por lo que dicha medida no se limita a alcanzar una jornada de menor duración sino además una mejor distribución de la misma que garantice al prestador de servicios un descanso necesario, suficiente y reparador (Monesterolo, 2013, pág. 63)

Por otra parte, la ampliación de la jornada diaria de ocho a doce horas, no solo contraviene desde el punto de vista legal las disposiciones del Convenio 001 de la OIT, sino que además resulta irracional desde el punto de vista médico, psicológico y del sentido común. La distribución de 8 horas de trabajo, ocho horas para actividades no laborales y 8 horas de sueño se ha considerado desde hace décadas como la forma de correcta de aprovechar las 24 horas del día. Es más, lo que el sector empresarial pareciere haber hecho caso omiso, es que los descansos diarios y semanales no solo aportan beneficios unilaterales desde el punto de vista del trabajador, sino también son esenciales para mejorar la productividad, pues un trabajador que ha gozado de descanso suficiente tiene un mejor desempeño en sus labores y es menos propenso a padecer enfermedades físicas o psíquicas que pudiesen derivar de una carga horaria excesiva.

Al quedar establecido que en el Ecuador el máximo de la jornada es de 8 horas diarias y de 40 a la semana repartidas dichas horas en 5 días, se concluye que todo el resto de cada día y de la semana son de descanso, legítimo derecho del trabajador, que tiene su fundamento en las necesidades fisiológicas del ser humano, además de raíces culturales y religiosas. El Diccionario hispanoamericano de Derecho define al descanso como “el derecho que le asiste a todo trabajador de gozar al menos un período de reposo ininterrumpido, dentro de cada semana de labor”. El descanso de las personas trabajadoras repercute no solo en beneficio personal de ellas, sino de las personas de su entorno y del mismo empleador, quien podrá contar con personas saludables, entusiastas,



comprometidas y con menor propensión a los accidentes de trabajo y enfermedades.

Las reformas sobre la ampliación de la jornada de trabajo no solo resultan inaplicables desde el punto de vista del factor humano, sino que además se encontrarían en conflicto con la prohibición de disponer normas infra constitucionales que restrinjan derechos fundamentales. De igual manera, esta ampliación propuesta contraviene el principio de intangibilidad e irrenunciabilidad de derechos laborales, el cual se encuentra de igual forma garantizado en la Carta Magna.

(...) resulta censurable la pretensión de afectar el descanso semanal de los trabajadores, desconociendo con ello la expresa disposición contemplada en el art. 11 numeral 4 de la Constitución de que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales, lo que se reafirma en el numeral 2 del art. 326, ya concretamente refiriéndose a los principios rectores del derecho laboral, en el sentido de que los derechos laborales son irrenunciables e intangibles, por lo que resulta nula toda estipulación en contrario (Monesterolo, 2013, pág. 66)

Una mayor cantidad de días y horas de trabajo implican para el trabajador una inversión de tiempo que no podrían aprovechar para sus actividades personales, recreación, actividades deportivas, cuidado personal y de salud, pero especialmente implica una reducción significativa en el tiempo familiar para con los hijos y pareja del trabajador. Es indudable que la cantidad de tiempo que una persona invierte para el cuidado y atención de los hijos repercute de manera directa en el carácter, la personalidad y la estabilidad emocional de los niños cuando alcanzan la edad adulta.

Adicionalmente, el stress de la sobrecarga laboral es un factor determinante para el fenómeno conocido como “burnout”, que se podría traducir a breves rasgos como “quemarse” a causa del trabajo.



(...) según Moriana y Herruzo (2004), el término burnout ha sido delimitado y aceptado por la comunidad científica casi en su totalidad desde la conceptualización establecida por Maslach en 1982, donde se define como una respuesta de estrés crónico a partir de tres factores: cansancio emocional, despersonalización y baja realización personal en el trabajo(...) La falta de realización personal (RP), se caracteriza por respuestas negativas hacia sí mismo y el trabajo; el agotamiento emocional (CE), se caracteriza por la pérdida progresiva de energía, la persona siente desgaste, agotamiento y fatiga, los trabajadores sienten que ya no pueden dar más de sí mismos a nivel afectivo, sus recursos están al límite; y la despersonalización (DP), se manifiesta por irritabilidad, actitudes negativas y respuestas frías e impersonales hacia las personas (clientes, pacientes, alumnos, etc.) (Quiceno & Vinaccia, 2007, pág. 119).

A nivel fisiológico, el denominado burnout acarrea una serie de consecuencias negativas para el organismo del trabajador, las cuales se manifiestan a través de síntomas que han sido delimitados por la doctrina:

A nivel general los síntomas más insidiosos que han sido reportados a nivel general por la literatura desde la aparición del concepto de Burnout son: a nivel somático: fatiga crónica, cansancio, frecuentes dolores de cabeza, espalda, cuello y musculares, insomnio, alteraciones respiratorias, alteraciones gastrointestinales, hipertensión, etc. A nivel conductual: comportamiento suspicaz y paranoide, inflexibilidad y rigidez, incapacidad para estar relajado, superficialidad en el contacto con los demás, aislamiento, actitud cínica, incapacidad de poder concentrarse en el trabajo, quejas constantes, comportamientos de alto riesgo como conductas agresivas hacia los clientes, absentismo, consumo de sustancias psicoactivas, tranquilizantes y barbitúricos. A nivel emocional: agotamiento emocional, expresiones de hostilidad, irritabilidad y odio, dificultad para controlar y expresar emociones, aburrimiento, impaciencia e irritabilidad, ansiedad, desorientación, sentimientos depresivos. A nivel cognitivo: cogniciones asociadas a baja autoestima, baja realización personal en el trabajo, impotencia para el desempeño del rol profesional, fracaso profesional, etc (Quiceno & Vinaccia, 2007, pág. 120).



Resulta además interesante hacer una breve referencia a las figuras de jornada prolongada y jornada disminuida de trabajo. Estas dos figuras fueron introducidas por medio de la Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo; la cual fue publicada en el Registro Oficial el 22 de marzo de 2016. Con esta legislación se añadieron dos artículos a continuación del artículo 47 del Código de Trabajo:

Art. 47.1.- En casos excepcionales, previo acuerdo entre empleador y trabajador o trabajadores, y por un período no mayor a seis meses renovables por seis meses más por una sola ocasión, la jornada de trabajo referida en el artículo 47 podrá ser disminuida, previa autorización del Ministerio rector del Trabajo, hasta un límite no menor a treinta horas semanales.

Art. 47.2.- Jornada prolongada de trabajo. - Se podrán pactar por escrito de manera excepcional, en razón de la naturaleza del trabajo y de acuerdo a la normativa que dicte el Ministerio rector del Trabajo, que se labore en jornadas que excedan las ocho horas diarias, siempre que no supere el máximo de 40 horas semanales ni de diez al día, en horarios que se podrán distribuir de manera irregular en los cinco días laborables de la semana. Las horas que excedan el límite de las cuarenta horas semanales o diez al día, se las pagará de acuerdo a lo establecido en el artículo 55 de este Código.

Efectivamente, el Código vigente permite ampliar o reducir excepcionalmente la jornada ordinaria de trabajo. Por un lado, y previo a realizar un trámite de autorización ante el Ministerio de Trabajo, se puede reducir la jornada laboral en aquellos casos que se suscite una calamidad económica que ponga en peligro la existencia de la empresa y consecuentemente los puestos de trabajo, como por ejemplo en caso de reducción de ingresos, verificación de pérdidas o fuerza mayor. Por otra parte, es permisible extender la jornada diaria de trabajo para que se posibilite trabajar hasta 10 horas diarias sin el pago de horas suplementarias; sin embargo, este régimen debe ser expresamente acordado entre trabajadores y empleadores, y no se asemeja a la jornada



por defecto que se pretende con las reformas. Ahora bien, desde su instauración en el año 2016 estas figuras se encuentran prácticamente en desuso, en unos casos por desconocimiento de la norma y en otros porque los mismos empleadores suelen argüir que se afecta la productividad.

3.1.2 La reintegración del contrato a plazo a través del denominado “contrato por tiempo fijo”

So pretexto de la denominada “flexibilización” de las relaciones laborales, el Fondo Monetario Internacional, apoyado por el sector empresarial, ha propuesto el reintegro de la extinta figura del contrato a plazo fijo, que fue derogada desde la expedición de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el reconocimiento del trabajo no remunerado del hogar. El contrato a plazo fijo se configura como una institución contraria al principio de estabilidad laboral reconocido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

La permanencia en el puesto se configura como la intención primigenia del trabajador al ingresar en un puesto laboral. Con el criterio de permanencia, el empleador no solo asegura la constancia redituable para su empresa, sino que también al trabajador se le posibilita el cumplimiento a largo plazo de su proyecto de vida para si mismo y sus dependientes. Este es, en esencia, el fundamento de la estabilidad laboral.

En Derecho Laboral, la estabilidad consiste en el derecho que un trabajador tiene a conservar su puesto indefinidamente, de no incurrir en faltas previamente determinadas o de no acaecer especialísimas circunstancias. Por constituir el de trabajo un contrato de tracto sucesivo, se perfila su normal continuidad. Esta permanencia reviste extraordinaria importancia jurídica y desde el punto de vista económico y social: para el patrono representa el mejor medio de conseguir un dependiente singularmente unido a la empresa y particularmente especializado en la labor profesional encomendada; para el trabajador significa la probabilidad de su propia seguridad, una ocupación duradera y cierta garantía para el sostenimiento propio y de su familia (Zegarra, 1986, págs. 315-316)



Además, la estabilidad genera antigüedad en el empleo, que es determinante para la obtención de derechos que no sería posible obtener por medio de contratos no indefinidos.

(...) la antigüedad en el empleo, resultado de la estabilidad, produce diversas consecuencias: las más importantes, en orden a los derechos del trabajador, consisten en la ampliación o aumento de sus facultades y desventajas: las vacaciones, las indemnizaciones por preaviso y despido, la conservación del empleo en caso de accidente o enfermedad inculpable, los despidos empezando por los menos antiguos en casos de crisis o disminución de industrias, cierta preferencia en ascensos y concursos, etc. (Zegarra, 1986, pág. 316)

Cuando se eliminó el contrato a plazo fijo en el año 2015, el mismo sector empresarial que hoy promueve la “resucitación” del contrato a plazo fijo se opuso ante esta medida con las consignas del impedimento de generación de empleo y las barreas al emprendimiento.

(...) los representantes del Sector Empresarial sostenían que la nueva modalidad típica de contratación en el Ecuador resulta injusta porque no incentiva a los emprendedores y empresarios a la generación de nuevas fuentes de empleo (El Comercio, 2015). A esta argumentación autores como (De Bueno Lozano, 1976) hacen alusión al manifestar que “la estabilidad en el empleo debe entenderse como el derecho a conservarlo, no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija”; estos argumentos tienen su asidero en teorías como el de la temporalidad, en donde el patrón, al momento de decidir el tipo de contrato que propone a sus trabajadores, sabe si le interesa, dada su presumible productividad y su posible dificultad de sustitución por otro trabajador de similares características, ofrecerle un contrato de duración temporal o un contrato del que se espera una relación más duradera y para el que se usa bien directamente un contrato indefinido, bien una secuencia de contrato temporal (quizá de formación) con vocación de conversión posterior en un contrato indefinido (González, Guzmán, Correa, Macías, & Herrera, 2017, pág. 6)



Ahora bien, la existencia de los contratos eventuales, ocasionales y de temporada parecerían contradecir el principio de estabilidad en el trabajo al no erigirse como el típico contrato a tiempo indefinido; sin embargo, y como indica la doctrina, la existencia y necesidad de estos contratos debe basarse en una exigencia de causalidad para su configuración. En otras palabras, la contratación temporal debe obedecer a necesidades transitorias específicas.

(...) la estabilidad podía ser definida como la subsistencia necesaria de un contrato de trabajo mientras se mantenga la causa que le dio origen y no sobrevenga otra que justifique su conclusión. Si es que el contrato de trabajo tiene vocación de permanencia, su duración debiera ser la de la causa que lo motivó: de persistir esta, el contrato debiera continuar. En esa línea, la contratación temporal debiera corresponder a una necesidad transitoria, que recién al desaparecer haría posible la extinción del contrato. Es esta la característica que, elevada a la categoría de principio del Derecho Laboral, se reconoce como Principio de Continuidad. De acuerdo con ello, el contrato temporal tendría que ser necesariamente causal, fundarse siempre en una necesidad transitoria (Pasco, 2011)

Con la reforma, el sector empresarial busca reintroducir un contrato que elimine la necesidad de justificar la contratación por un periodo determinado. Con el contrato a plazo fijo se busca revestir de estabilidad relativa a los contratos que por defecto deberían ser indefinidos y con la garantía de estabilidad absoluta. A pretexto de “facilitar” la contratación, el FMI apoyado por el sector empresarial busca generar contratos flexibles en demasía, los cuales permiten al empleador culminar la relación laboral al término del plazo prefijado, y así evitar el pago de indemnizaciones, beneficios sociales y demás rubros destinados a suplir la contingencia que supone para un trabajador el perder su puesto.

Resultaría así no admisible, y hasta reprobable, la contratación temporal incausada, no sustentada en un requerimiento objetivo, sujeta o derivada de la simple voluntad de una de las partes —el empleador—, encubierta bajo la



aparición de bilateralidad contractual. Sabido es que, en efecto, el común de los contratos de trabajo se celebra bajo un estado virtual de necesidad del laborante y resulta ser para este, en la práctica, casi un contrato por adhesión ya que la voluntad del empleador prevalece de modo absoluto, mientras que la del trabajador está casi ausente, a no ser como pasiva aceptación. Así las cosas, admitir el contrato temporal no causal representa permitir que el empleador fije, de modo unilateral y hasta arbitrario, un plazo cualquiera, no determinado por una contingencia constatable. Por eso las legislaciones por lo general limitan su utilización, llegando incluso a la prohibición del plazo no derivado de un hecho verificable.

Queda claro que desde la perspectiva de los trabajadores el contrato a plazo fijo constituye un detrimento para la estabilidad. Sin embargo, desde la perspectiva del sector empresarial, los representantes de la Cámara de Comercio de Guayaquil, argumentan que la eliminación del contrato a plazo fijo disminuyó los índices de empleo formal en el país. Además, aseguran que el contrato por tiempo indeterminado protege únicamente a las personas que ya poseen un empleo, pero que no propicia la creación de nuevas plazas de trabajo.

Históricamente, las políticas laborales se han orientado en gran medida a reducir la tasa de desempleo. A simple vista parecería que dichas medidas lograron su objetivo. Hace 11 años la tasa de desempleo era del 7%, mientras que ahora se ha reducido al 4.6%. Sin embargo, el verdadero problema en el país no es la tasa de desempleo sino la falta de empleo de calidad. Actualmente, el empleo inadecuado (57%) es superior al del 2016 (54%), año en el que el país atravesó una severa recesión económica. Este comportamiento señala que el problema de la calidad de empleo no está asociado al ciclo económico, sino que es un problema estructural. Y como tal, necesita de una regulación más flexible que fomente la generación de nuevas plazas de empleo.



3.2 La ampliación del periodo de prueba y su relación con el principio de estabilidad laboral

En el capítulo anterior quedaron establecidas las propuestas sobre la ampliación del periodo de prueba. Por una parte, el Consejo Nacional de Salarios propuso ampliar el periodo de prueba hasta tres años, por medio del denominado “contrato de emprendimiento”; por otra parte, la Cámara de Comercio de Guayaquil en la redacción de las reformas sugeridas al Código de Trabajo propuso ampliar el periodo de prueba hasta 180 días, en lugar de los 90 días que establece actualmente el Código de Trabajo para el trabajador en general, y 15 días de prueba para el trabajo doméstico.

En la contratación laboral, el periodo de prueba se erige como una figura de carácter excepcional que contraviene temporalmente el principio de estabilidad laboral, en virtud de que el potencial contratado se encuentra en evaluación y no goza de estabilidad. Por esta razón, el periodo de prueba constituye para el trabajador una carga adicional de preocupación, incertidumbre e inseguridad jurídica, por lo que las legislaciones deben preocuparse de que dure el menor tiempo posible.

El periodo de prueba tiene un carácter excepcional. Jurídicamente hablando, éste mantiene una “difícil convivencia con el principio de estabilidad en el empleo” reconocido en la mayoría de los ordenamientos laborales. Este principio trata de la protección de la permanencia del trabajador en la empresa, manifestación antagónica al despido “ad natum” o cualquier manifestación del despido no causal y es afectado directamente por el libre desistimiento durante el periodo de prueba (Martín Valverde, 1976, p. 19).¹⁶ Dos intereses están en disputa, el interés del trabajador en el puesto de trabajo y la del empresario, que aun queriendo lealtad, cumplimiento y rendimiento productivo, prefiere mantener bajas las cargas económicas que conllevan los contratos de trabajo indefinidos

Al referirse al periodo de prueba, la doctrina habla de un periodo de “experimentación”, donde el empresario analiza si un aspirante a ocupar un puesto resulta o no conveniente para los intereses económicos de la



empresa; o bien, el trabajador por su parte también puede verificar la conveniencia de aquel puesto de trabajo según sus intereses. Por ello, muchas legislaciones, incluyendo la ecuatoriana, determinan que en el tiempo que dura el periodo de prueba cualquiera de las partes puede dar por terminada libremente la relación laboral.

Para articular estos intereses, se ha requerido que, en el ensayo del periodo de prueba clásico, exista la facilidad de ruptura del contrato de trabajo por parte del empresario, en un contexto normativo mayormente restrictivo que pretende proteger precisamente al trabajador y de hecho se dirige en sentido contrario a la extinción. El alegato empresarial es que, sin el cumplimiento de la exigencia técnica de flexibilidad, cuyo juzgador final son los intereses del empleador, no habría la experimentación que se produce en el periodo de prueba

Ahora bien, el extender desmesuradamente esta experimentación puede acarrear un uso indebido del periodo de prueba por parte de los empleadores. El contrato de emprendimiento, si bien suena ideal e innovador en la teoría, puede derivar en contratos donde los empresarios tienen tres largos años para disponer libremente de los trabajadores y terminar la relación laboral sin el pago de indemnizaciones por despido intempestivo, bonificaciones por desahucio y demás rubros derivados de la culminación de la relación laboral.

Precisamente, por esta razón es necesario establecer límites a la experimentación durante el periodo que están relacionados con: las exigencias de garantías formales para constatar la existencia del contrato; la duración del periodo, la prohibición de prórrogas en algunas circunstancias; la exclusión o reducción al máximo de la prueba en algunos contratos, entre otros. Al respecto, nos dice Martín Valverde (1976): Pero hay que convenir también en que el periodo de prueba puede convertirse, si no se establecen límites al dictado empresarial de sus condiciones, en un recurso fácil para sortear las garantías legales de la defensa del puesto de trabajo. Esta



peligrosidad de la institución es el dato clave para comprender el sentido restrictivo, más o menos acentuado, del régimen jurídico de la materia en la generalidad de los ordenamientos. El periodo de prueba es vulnerable a un uso ilegítimo de parte del empresario para propiciar el despido “ad natum”, limitar la protección de la estabilidad en el empleo” y liberarse de sus compromisos contractuales, sean éstos en contratos individuales o convenios colectivos. También, pueden servir para burlar otra normativa protectora del contrato de trabajo.

Ampliar de manera incongruente el periodo de prueba sería desnaturalizar esta figura. Con el periodo de prueba de hasta 180 días o de tres años, el sector empresarial pretende que esta figura ya no sea un mecanismo para evaluar la formación y aptitud de los trabajadores, sino más bien un escudo legal para desvincular libremente a un aspirante sin el pago de indemnizaciones. No es posible que, a pretexto de la creación de empleos, se genere entre los empleadores una cultura de libertad de despidos, en perjuicio de la desprotección e inestabilidad del trabajador.

3.3 La eliminación de la bonificación por desahucio y el principio de protección por desempleo

El FMI en sus propuestas, determinó la necesidad reducir los costos de contratación y despido al eliminar las indemnizaciones a los trabajadores que renuncien voluntariamente. En otras palabras, esto se traduce en la eliminación de la bonificación por desahucio. Dentro de esta línea, la Cámara de Comercio de Guayaquil en la redacción de su paquete de reformas, ha sugerido instaurar nuevamente el desahucio solicitado por el empleador.

Como se analizó en el primer capítulo de la presente investigación, previo al año 2015 el desahucio era una figura que podía ser solicitada también por el empleador. Esto provocó un abuso en la utilización de la figura, pues para los empleadores significaba mucho más conveniente desahuciar a un trabajador pagando solo la bonificación por desahucio, y no las indemnizaciones inherentes al despido intempestivo. Así, el desahucio



significaba para el empleador lo mismo que un despido, pero a un menor costo.

El desahucio, como forma de terminación unilateral inmotivada por parte del empleador afectaba de manera directa a la precaria estabilidad relativa contemplada en nuestra legislación. Siendo un mecanismo vinculado a la sola voluntad de las partes y que no daba derecho a indemnizaciones, permitía que los empleadores lo utilizaran con mucha frecuencia, pues de ello, no se derivaban egresos pecuniarios importantes, aparte de la bonificación antes señalada. (...) Se comenzó a tomar conciencia de que en verdad el mecanismo del desahucio provocaba, en forma injustificada, una grave lesión a la precaria estabilidad de los trabajadores y fueron varios los decretos de aumento de sueldos y salarios mínimos vitales que, ante el temor de que los empresarios se acogieran a este mecanismo para evitar incremento de costos, dispusieron estabilidades perentorias y prohibieron, por ciertos periodos, la utilización del desahucio como forma de terminación del contrato de trabajo (Moreno, 2013, pág. 7)

Con la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo no Remunerado del Hogar del año 2015, se eliminó la cuestionable e irracional posibilidad del desahucio solicitado por el empleador, la cual se pretende otorgar una nueva vida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

se dejó insubsistente la capacidad del empleador de terminar un contrato de trabajo por su solo arbitrio, utilizando el mecanismo del desahucio; reforma que consideramos pertinente puesto que, como ya lo hemos dejado expresado, el desahucio solicitado por el empleador afectaba de manera directa a la estabilidad del trabajador en su puesto de trabajo, en un país donde la escasez de fuentes de empleo es un mal endémico. En legislaciones que han desarrollado de mejor manera este concepto, consideran que la estabilidad es un derecho de los trabajadores a permanecer en sus puestos de trabajo hasta alcanzar el beneficio de la jubilación, a menos que concurra una causa justificada para la terminación, por ello creemos que, en ningún caso, podía ser justificada la terminación mediante el desahucio solicitado por el empleador si en ella primaba, exclusivamente, su voluntad, carente de fundamentación, de haberla tenía y



tiene la posibilidad de solicitar el visto bueno por una de sus causales (Moreno, 2013, pág. 9)

Si el retorno del desahucio solicitado por el empleador resulta preocupante, la eliminación de la bonificación para trabajadores que renuncien voluntariamente sugerida por el FMI y apoyada por el sector empresarial es de plano alarmante e inaplicable en razón del principio de protección por desempleo.

En términos generales, cuando hablamos de protección por desempleo cabe distinguir dos grandes tipos de prestaciones: -Las denominadas "contributivas", destinadas a personas que han perdido su empleo y han cotizado durante un determinado período, que suelen regirse por principios actuariales; la cuantía de la prestación guarda una determinada proporción con el salario anterior a la situación de desempleo. -Las denominadas "asistenciales", que pretenden atender a situaciones de necesidad de personas que, encontrándose en situación de desempleo, no tienen acceso a las prestaciones contributivas (por haberlas agotado o por no haber cotizado el tiempo necesario para tener derecho a percibirlas), que normalmente no guardan relación con el nivel de salarios anterior (Toharia, 2012, pág. 1)

El sector empresarial sostiene, mediante un criterio claramente atentatorio contra la dignidad y bienestar del trabajador, que por el hecho de recaer en la voluntad del trabajador la culminación de la relación laboral, éste no debería tener derecho a ser compensado económicamente. El contrato de trabajo debe regirse por un sistema de autonomía de la voluntad en que ambas partes tengan el derecho de decidir culminar la relación laboral, sin que esto signifique una desprotección económica en caso de que el trabajador sea quien tome esta decisión; caso contrario, se evidenciaría una pseudo - esclavitud donde el trabajador estaría forzado a laborar indefinidamente en un oficio que le satisface personal y económicamente, por temor a que si solicita el desahucio, quedaría desprotegido económicamente.



Las partes tienen el derecho a desistir unilateralmente, es decir, a extinguir el contrato de trabajo cuando sea, sin necesidad de justificar su decisión. El objeto de la medida tiene una finalidad “tutelar” dado que trata de impedir una cuasi-esclavitud contractual, erigiéndose en el “medio de garantía de libertad” por antonomasia. Al garantizar la disolubilidad de la relación cumple la misma función que el término en la relación de duración determinada, esto es, garantizar la temporalidad. Por esta razón, es el medio normal u ordinario de terminación de la relación de trabajo. (...) El deber de preaviso es un hecho muy significativo en la evolución del Derecho del Trabajo y, especialmente, de la estabilidad en el empleo. Primero, porque evidencia una progresiva preocupación por el fenómeno del desempleo y, más concretamente, por la pérdida del trabajo de los empleados (tratando de facilitar la transición al desempleo y, ofreciendo un mecanismo – muy elemental – para la búsqueda de un nuevo empleo). Y, segundo, porque contribuye a incrementar la convicción de que el derecho de los contratos y de las obligaciones puede ser un poderoso instrumento para luchar contra el fenómeno del desempleo (Beltrán, 2008, pág. 80)



CONCLUSIONES

- El camino legislativo que ha atravesado el país hasta obtener el garantismo jurídico en materia laboral no ha sido fácil, en muchas ocasiones ciertos intereses gubernamentales han incidido en la adopción de políticas laborales lesivas para el trabajador. Afortunadamente, el auge del neoconstitucionalismo y la reconstrucción legislativa que se ha evidenciado en los últimos años, ha permitido que se eliminen figuras como el contrato a plazo fijo, la contratación por horas y el desahucio solicitado por el empleador.
- El sistema ampliado del FMI se fundamenta en el criterio de que un Estado debe realizar ciertos “sacrificios” en miras a la obtención de créditos mayores con plazos de reembolso superiores. A pesar de que estas sugerencias lucen ideales en teoría, no necesariamente son beneficiosas para los sectores más vulnerables, sino que más bien son pensadas con enfoques centrados en el capital por sobre el factor humano.
- La ampliación de la jornada diaria y semanal de trabajo implica para el trabajador una reducción considerable en el tiempo que debería invertir en sus relaciones familiares, sociales y recreativas. Es más, la doctrina prevé que una carga excesiva del trabajo afecta la salud física y mental del trabajador a corto y largo plazo.
- El contrato a plazo fijo es una figura que vulnera el principio de estabilidad laboral y el principio de causalidad en los trabajos temporales. Su retorno a la vida jurídica implicaría, luego del cumplimiento del plazo establecido en el contrato, el impedimento del goce de derechos como el de las vacaciones.



- La ampliación desmesurada del periodo de prueba no es sino un intento del sector empresarial de disponer libremente de aspirantes a puestos de trabajo por grandes periodos de tiempo. Con la implementación de los denominados “contratos de emprendimiento”, muchos empresarios buscarían escudarse jurídicamente en esta figura para despedir a los trabajadores sin otorgar indemnizaciones por despido intempestivo.
- El resurgimiento del desahucio solicitado por el empleador y la propuesta de eliminar por completo la bonificación por desahucio ante la renuncia voluntaria del trabajador significarían un grave atentado al principio de protección por desempleo. Se generaría así en el país un sistema tiránico en el cual los trabajadores estarían obligados a laborar en ambientes desfavorables por temor a no percibir bonificaciones en caso de renuncia voluntaria.
- En octubre de 2019, el Ejecutivo presentó una serie de reformas laborales como parte del proyecto de ley económico urgente, entre las que se encuentran: la creación de contratos para emprendimiento y teletrabajo, nueva regulación sobre contratos por proyectos y cambios en los permisos de paternidad y maternidad. Sin embargo, la reforma que más llama la atención es la modificación de la jubilación patronal por un fondo de ahorro financiado por aportes del empleador. Bajo la nueva modalidad, los empleadores ya no tendrían que cubrir una pensión vitalicia al trabajador luego de haber cumplido 25 años de servicio, sino que únicamente deberán depositar el 2% de su remuneración mensual en una cuenta que este último elija y que podrá retirar el monto acumulado luego de 25 años



de labores. Esto se configuraría como un atentado contra la dignidad del trabajador en su vejez, pues este ahorro acumulado alcanzaría montos ínfimos que no cubrirían las necesidades de la persona en su retiro, y serviría como una suerte de “lavado de manos” para los empleadores al desconocer definitivamente la situación de sus ex trabajadores al momento de su retiro.



BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi.

Asamblea Nacional del Ecuador (2010). *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Quito.

Alarcón, P. (21 de Mayo de 2019). *Vistazo*. Obtenido de <https://www.vistazo.com/seccion/pais/actualidad-nacional/como-benefician-las-reformas-laborales-al-trabajador-y-al-empleador>

Beltrán, I. (2008). *La Estabilidad en el Empleo: La prevención frente a la contingencia del paro*. Barcelona: ESADE.

Buendía, F. (02 de Diciembre de 2014). *La Línea de Fuego*. Obtenido de <https://lalineadefuego.info/2014/12/02/analisis-del-proyecto-de-ley-para-la-justicia-laboral-y-el-reconocimiento-del-trabajo-en-el-hogar-por-fernando-buendia/>

Cámara de Comercio de Guayaquil. (Julio de 2018). Obtenido de La Cámara: <http://www.lacamara.org/website/wp-content/uploads/2017/03/APE-030-Desempleo-por-Horas.pdf>

Cámara de Comercio de Guayaquil. (2019). *El telégrafo*. Obtenido de https://www.eltelegrafo.com.ec/images/Fotos_EITelegrafo/Documentos/2019/mayo/reformas_laborales.pdf

Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres. (1989). *Los Salarios del Trabajador y sus Derechos en el Seguro Social*. Quito: INEL.



Congreso Nacional de la República del Ecuador (2005). *Código de*

Trabajo. Quito

Corral, F. (20 de Abril de 2015). Estabilidad y Precarización. *El Comercio*.

Diario El Universo. (5 de Octubre de 2019). Obtenido de El Universo:

<https://www.eluniverso.com/noticias/2019/10/05/nota/7547647/reforma-alcanza-contratos-jubilacion-patronal-permisos>

Fondo Monetario Internacional. (2016). Obtenido de

<https://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>

Fondo Monetario Internacional. (19 de Abril de 2018). *Portal Web FMI*.

Obtenido de <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>

Fondo Monetario Internacional. (2019). *Reporte de la Consulta del Artículo*

IV y solicitud de Servicio Ampliado. Comunicado de Prensa; reporte de staff y declaración del Director Ejecutivo de Ecuador. Washington.

Gil Hernández, F. (2012). *Tratado de Medicina del Trabajo. Introducción a la*

salud laboral. Aspectos Jurídicos y Técnicos. Barcelona: Elsevier Masson.

González, E., Guzmán, R., Correa, J., Macías, B., & Herrera, N. (2017).

Análisis Jurídico de la contratación indefinida como expectativa de estabilidad laboral en el Ecuador. *Dilemas Contemporáneos:*

Educación, Política y Valores, 1-12.

Madero, A. (20 de Mayo de 2019). Obtenido de

<https://www.vistazo.com/seccion/pais/actualidad-nacional/emprendimientos-podran-extender-periodo-de-prueba-de-trabajadores->



3?fbclid=IwAR2VP6xYsMxDfICdr1wdbooh33kDpH9McPW5c4iBpSGL
8hNF7kyapwV_bPU

Ministerio de Economía y Finanzas . (1 de Marzo de 2019). Obtenido de

[https://www.finanzas.gob.ec/wp-](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/LOI-MEFP-Espa%C3%B1ol.pdf)

[content/uploads/downloads/2019/03/LOI-MEFP-Espa%C3%B1ol.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/LOI-MEFP-Espa%C3%B1ol.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas. (28 de Junio de 2019). FMI aprueba

segundo desembolso para Ecuador. *Metro Ecuador*.

Monesterolo, G. (2013). Jornadas laborales prolongadas y sus repercusiones

en el buen vivir del trabajador y su familia. *FORO Revista de Derecho*,
61-78.

Moreno, X. (2013). Consideraciones sobre el Desahucio. *Estado, Derecho y Justicia*, UASB.

Oficina de la OIT para los Países Andinos. (2018). *Remuneraciones, costos extrasalariales y renta imponible en los países andinos*. Lima.

Pasco, M. (2011). Los contratos temporales: exposición y crítica. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 495-511.

Porras, A. (2009). *Las reformas laborales en el Ecuador*. Quito: Abyayala.

Quiceno, J., & Vinaccia, S. (2007). Burnout: Síndrome de quemarse en el trabajo (SQT). *Acta Colombiana de Psicología*, 117-125.

Schunck, P. (19 de Febrero de 2018). *Hojman y Schunck*. Obtenido de

<http://www.hojmanschunck.com.ar/single-post/2018/02/19/Contrato-de-trabajo-a-plazo-fijo>



Sosa, C. (2 de Junio de 2019). *El Comercio*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/tendencias/jornada-laboral-horas-diarias-lucha.html>

Toharia, L. (2012). El sistema español de protección por desempleo. *Revista de Derecho Universidad de Alcalá*.

Zegarra, F. (1986). La estabilidad laboral. *Derecho PUCP*, 309-328.



ANEXOS

a) CARTA DE INTENCIÓN DE RESPALDO FINANCIERO

LOI-MEFP Español 20190318 2010 Article IV Report

1 de marzo de 2019

Sra. Christine Lagarde

Directora Gerente

Fondo Monetario

Internacional Washington, D.C.

Estados Unidos

Estimada Sra. Lagarde:

El Ecuador se encuentra en una transición histórica para modernizar la economía y fortalecer el crecimiento económico y la generación de empleo para las generaciones futuras. Esta transición se está dando con especial atención a los ciudadanos más vulnerables, a fin de asegurar el mejoramiento continuo de su calidad de vida. Estamos avanzando con absoluta transparencia, la cual debe ser el signo distintivo de un Ecuador moderno, que abandona las prácticas poco transparentes del pasado reciente y que se abre a la participación de la ciudadanía, en el marco de un programa integral por la prosperidad.

Es en este contexto que estamos solicitando el apoyo del Fondo Monetario Internacional. Hemos actualizado nuestro programa social y macroeconómico, llamado *Plan de Prosperidad*, que se encuentra detallado en el Memorando de Políticas Económicas y Financieras adjunto. Este programa es coherente con los



objetivos de nuestro Plan Nacional de Desarrollo y con los Objetivos de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas para el año 2030. Cuatro pilares fundamentales lo sustentan: i) reconstruir y fortalecer los cimientos institucionales de la dolarización; ii) generar empleo y crecimiento a través de mayor competitividad; iii) promover igualdad de oportunidades y proteger a los pobres y vulnerables; y iv) garantizar un clima de transparencia y buen gobierno. Para fortalecer el sistema de dolarización se requerirán acciones en los siguientes frentes: restaurar la prudencia en la política fiscal, fortalecer el marco institucional del Banco Central, aumentar la solidez del sistema financiero, y apoyar la generación de empleo con base en mayor competitividad y crecimiento.

Para implementar nuestro programa, estamos solicitando un acuerdo de tres años en el marco del Servicio Ampliado del FMI por una cantidad equivalente a SDR3.035 mil millones (435 por ciento de la cuota y el equivalente a US\$4,21 mil millones). Solicitamos que la cantidad total de este financiamiento del Fondo sea disponible como apoyo presupuestario. También hemos asegurado el apoyo de otros socios internacionales que, en conjunto, han acordado otorgar financiamiento por alrededor de US\$6 mil millones en el transcurso de los próximos tres años.

El Gobierno del Ecuador colaborará con el personal del Fondo para dar seguimiento a la evolución y el desempeño de la economía con la implementación de nuestro programa y está dispuesto a tomar las decisiones de política pública que sean necesarias para alcanzar los objetivos de dicho programa. De conformidad con las políticas del Fondo, coordinaremos con la institución sobre la adopción de estas decisiones y también sobre cambios en nuestros planes de política. Además,



proporcionaremos al FMI, de forma oportuna y precisa, los datos que faciliten el seguimiento a los avances logrados y a la implementación de nuestro programa.

De acuerdo con el enfoque de transparencia promovido por nuestro Gobierno, autorizamos la publicación de esta carta, el Memorando de Políticas Económicas y el Reporte Técnico vinculados a esta solicitud de apoyo.

Atentamente,

/s/

Richard Martínez Alvarado Ministro
de Economía y Finanzas

/s/

Verónica Artola Jarrín
Gerente General
Banco Central del Ecuador

Anexo I. Memorando de Políticas Económicas y Financieras

1. Los fundamentos de nuestro sistema económico dolarizado han sido socavados por una continua erosión de las instituciones nacionales, lo que incluye la falta de independencia del Banco Central, el debilitamiento del sistema de gobernanza pública y persistentes desequilibrios fiscales que son incoherentes con una economía dolarizada. Tenemos el firme compromiso de revertir estas tendencias con el propósito de dejar a las siguientes generaciones una economía correctamente administrada, más equitativa, eficiente y competitiva.

2. Ya hemos logrado importantes avances en la implementación de nuestro programa en diversos sectores. En agosto del año pasado, la Asamblea Nacional aprobó la *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*. Esta ley puso fin al financiamiento del presupuesto por parte del Banco Central e introdujo un nuevo



marco fiscal que ayudará a dirigir las políticas públicas y a reducir nuestra deuda pública en el corto y mediano plazos. También estamos reduciendo cuidadosamente los costos y las distorsiones de los subsidios a los combustibles y generando eficiencias y equidad social con el redireccionamiento de esos recursos hacia los hogares de menores ingresos.

3. El resto de este memorando detalla nuestro programa de políticas públicas para los próximos tres años, cuyos objetivos son: reforzar el sistema de dolarización, incrementar los niveles de vida de los ciudadanos más vulnerables, fortalecer la competitividad y la creación de empleo y asegurar que nuestro Gobierno rinda cuentas, de manera absolutamente transparente, a la población que sirve.

A. Restaurar la prudencia en la política fiscal

4. A lo largo del último decenio, nuestra deuda pública total se casi duplicó al pasar del 24 por ciento del PIB en 2008 al 46 por ciento del PIB en 2018, de acuerdo a la metodología del FMI. Aquel incremento ocurrió a pesar de que durante ese período el Ecuador se benefició por los precios del petróleo inusualmente altos. Ciertos amortiguadores, incluyendo las reservas internacionales del Banco Central y los ahorros de fondos petroleros, fueron erosionados y la capacidad del Gobierno para responder ante emergencias nacionales fue seriamente debilitada.

5. Ante este escenario, con el endurecimiento de las condiciones financieras globales y la incertidumbre en el futuro de los precios internacionales del petróleo, el Gobierno está comprometido con la restauración del orden en las cuentas fiscales. Nuestra meta es revertir rápidamente la trayectoria creciente de la relación de la deuda pública con el PIB y, en un plazo corto, reducir la deuda por debajo de la meta referencial del 40 por ciento del PIB. Una vez alcanzada dicha meta, esta volverá a constituir el límite legal para el endeudamiento público futuro. Nuestro plan fiscal está diseñado cuidadosamente para minimizar el impacto de esta transición en la economía real y en las condiciones de vida de la población del Ecuador, con el propósito de que se generen nuevas oportunidades en un futuro cercano. Para facilitar esta transición, estamos solicitando al Fondo que nos otorgue financiamiento presupuestario temporal.

6. Nuestro propósito es reducir el déficit primario no petrolero del sector público no financiero, incluyendo subsidios a los combustibles, en un 5 por ciento del PIB durante los próximos tres años. El reordenamiento de la posición fiscal ocurrirá,



sobre todo, con la racionalización de las operaciones del Gobierno, pero también requerirá de un esfuerzo de la ciudadanía. Este proceso mantendrá el enfoque en la promoción de empleo de calidad y en el continuo acceso a amplios servicios, incluyendo salud y educación. Los pilares principales de este empeño serán: i) el reajuste de la masa salarial del sector público respetando los derechos laborales y protegiendo la provisión de servicios; ii) la optimización del sistema de subsidios a los combustibles para poder beneficiar a los pobres y vulnerables y reducir las distorsiones; iii) una reforma del sistema tributario para hacerlo más equitativo, conducente al crecimiento y simple (meta estructural del programa); iv) y una reducción del gasto público de capital y de bienes y servicios. Los ahorros y los ingresos generados con base en estos esfuerzos nos permitirán incrementar el gasto en asistencia social y gradualmente empezar a eliminar el distorsionante impuesto a la salida de divisas, una vez que hayamos recuperado la estabilidad macroeconómica y fortalecido la posición de las reservas.

7. En 2019 daremos un paso significativo en el esfuerzo para reducir el déficit. Este año alcanzaremos nuestros objetivos fiscales primordialmente con una reducción de gastos primarios.

Las medidas establecidas para el año 2019 incluyen:

- Un cuidadoso reajuste de la masa salarial por medio de una estrategia que equilibre la restricción salarial con decisiones prudentes en la renovación de contratos ocasionales y en la contratación de nuevos funcionarios. Ya hemos anunciado las primeras medidas en este sentido, incluyendo cambios en las empresas de propiedad del Estado. También tenemos el plan de renovar únicamente uno de cada dos contratos que expiren en los sectores no sociales y de armonizar los sueldos de los nuevos empleados del sector público con los del sector privado, cuyos niveles son, en promedio, más bajos que en el sector público;
- Continuar con la optimización de los subsidios a los combustibles mediante la normalización de los precios del diésel de uso industrial, con el propósito de reducir las distorsiones y de asegurar que los beneficios de los subsidios vayan a las poblaciones que más los necesitan. Esta optimización continua permitirá que el Ecuador establezca un sistema de subsidios a los combustibles que promueva la equidad social y la eficiencia económica, a la vez que reduce los costos ambientales y los efectos adversos para la salud de un consumo excesivo. También continuaremos ahorrando como consecuencia del incremento de los precios de las gasolinas adoptado en 2018. Vale la pena resaltar que estas



decisiones de política pública han sido diseñadas para evitar afectaciones a los pobres y vulnerables y que estimamos que no tendrán impacto sobre los niveles de precios para los consumidores;

- Mejorar los términos y las condiciones en la contratación pública de bienes y servicios, mediante el uso de regímenes competitivos y de acuerdos marco, que además transparente los procesos y mejore el manejo de inventarios;
- Actualizar las tarifas por servicios al ciudadano de entidades públicas para que refleje con mayor exactitud los costos y los mercados a los que atienden;
- Monetizar activos que permanecerán bajo propiedad pública pero cuyos derechos de concesión serán otorgados a socios privados. Este proceso se realizará de manera absolutamente transparente, maximizando los beneficios para el Estado, asegurando que la cobertura de servicios no sea afectada y evitando pasivos contingentes en la presupuestación.

8. Una parte de los ahorros e ingresos generados por estas medidas permitirán al Gobierno aumentar los gastos de asistencia social y proporcionar un mayor apoyo a los más vulnerables. El *Plan Toda Una Vida*, programa emblemático del Gobierno, será fortalecido. Este programa asegura el acceso a salud, educación y vivienda en entornos conducentes hacia una convivencia saludable y segura, con énfasis en la generación de oportunidades para los más vulnerables, las mujeres, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Nuestro compromiso es procurar que cada ciudadano ecuatoriano tenga igualdad de oportunidades y una vida decente y plena.

9. También fortaleceremos las bases estructurales de nuestro sistema fiscal. Las revisiones al marco de la política fiscal de mediano plazo contenidas en la *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*, constituyeron un paso importante en la creación de un esquema coherente, prudente y responsable para el manejo de la política fiscal. Fortaleceremos el marco actual complementando la regla de crecimiento del gasto fiscal con metas anuales vinculantes para el resultado primario no petrolero. Como meta estructural del programa para finales de junio, revisaremos la Ley y las regulaciones correspondientes para asegurar que la deuda pública sea definida con precisión y medida sobre una base consolidada, de acuerdo a los estándares internacionales; que la cobertura institucional de la deuda y de la regla del gasto se aplique al sector público no financiero, eliminando cualquier incoherencia entre la regla del gasto y la “regla de oro” constitucional; que las reglas que estipulan la acumulación de activos para el fondo de estabilización no pongan en peligro el



cumplimiento de las reglas fiscales y del programa fiscal; y que se fortalezcan las cláusulas de salvaguardia, los mecanismos de corrección automática (por ejemplo, para desviaciones de las reglas fiscales) y los informes fiscales del año.

10. Para reforzar la rendición de cuentas del Gobierno a la ciudadanía, fortaleceremos la transparencia con el mejoramiento de nuestro sistema de provisión y monitoreo de la información en todas las etapas del ciclo presupuestario, creando mecanismos claros y automáticos de cumplimiento de la ley, junto con sanciones efectivas en casos de incumplimiento. También estamos trabajando con asistencia técnica de expertos para modernizar nuestro proceso presupuestario.

11. Reformas al *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* asegurarán que se fortalezca el rol del Ministro de Economía y Finanzas como la autoridad de supervisión fiscal; que los presupuestos anuales sean preparados en línea con las mejores prácticas internacionales; que se introduzcan límites vinculantes al gasto en concordancia con el marco fiscal global; que se restrinja la discrecionalidad gubernamental para enmendar presupuestos ya aprobados y que se cree un marco riguroso para la asignación de contingencias; que se mantenga el control de la ejecución del presupuesto mediante una contabilidad gubernamental y reportes completos, oportunos y apropiados, así como la aplicación de las mejores prácticas en la administración de caja. Como parte de estas gestiones, crearemos un sistema de recolección de información de los atrasos del gasto, evaluaremos el saldo actual de atrasos e implementaremos arreglos institucionales que permitan un mejor reporte y control de los compromisos de gasto (meta estructural del programa para finales de junio y finales septiembre). Trabajaremos con los expertos de instituciones internacionales que brindan asistencia técnica para modernizar los procesos y los controles presupuestarios y de manejo de caja. A finales de abril publicaremos un plan de acción dirigido al fortalecimiento de nuestra administración pública financiera y a finales de junio lo remitiremos a la Asamblea Nacional para las reformas legislativas pertinentes (meta estructural del programa).

12. Con el propósito de salvaguardar la calidad de crédito de nuestro país, nos comprometemos a no acordar nuevos empréstitos internacionales para el Gobierno Central que se basen en acuerdos de recompra o que den en prenda activos del Banco Central.

B. Fortalecimiento del marco institucional del Banco Central



13. Nuestro compromiso absoluto con el régimen de dolarización nos obliga a reconstruir y fortalecer la base institucional que gobierna al Banco Central bajo un marco legal claro. Estos esfuerzos para robustecer la dolarización asegurarán que se proteja la capacidad adquisitiva de las familias ecuatorianas, así como el valor de sus bienes inmuebles y otros activos de los hogares, lo que facilita el acceso al crédito y genera estabilidad y predictibilidad al momento de tomar decisiones económicas.

14. Desafortunadamente, los cimientos institucionales del Banco Central fueron socavados, pero la recientemente aprobada *Ley de Fomento Productivo* prohibió que el Banco Central invirtiera en títulos emitidos por entidades del sector público.

15. Para reforzar los límites ya legislados que impiden que el Banco Central financie el presupuesto, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera recientemente emitió una regulación que prohíbe toda actividad cuasi-fiscal futura del Banco Central, así como los préstamos directos e indirectos al Gobierno o al sector público (incluyendo préstamos, anticipos, garantías o transacciones que indirectamente apoyen operaciones de financiamiento al sector público). Nos empeñaremos en incorporar estos cambios en la legislación (por ejemplo, en el *Código Orgánico Monetario y Financiero*) hasta finales de septiembre (meta estructural del programa). Sin embargo, subrayamos que el Banco Central seguirá teniendo la potestad de ofrecer apoyo de liquidez temporal a los bancos públicos, si fuera requerido para fines prudenciales. También tenemos la intención de revertir transacciones previas que dieron como resultado que el Banco Central fuera tenedor directo o indirecto de deuda del Gobierno (incluyendo la reciente transferencia –dación en pago– de acciones de bancos públicos al Banco Central).

16. Con el propósito de fortalecer aún más las bases de la dolarización, nuestra meta es acumular gradualmente reservas internacionales a lo largo del resto de nuestro mandato, con el objetivo de que al final de este acuerdo los activos de la reserva internacional del Banco Central respalden la totalidad de las reservas de instituciones financieras privadas y públicas mantenidas en el Banco Central, así como la moneda fraccionaria en circulación.

17. Finalmente, como una meta estructural para finales de mayo, remitiremos al Gabinete una revisión completa del marco legal que rige las actividades del Banco Central. Nos aseguraremos de que el Banco Central tenga objetivos claros y funciones limitadas, diseñadas para respaldar el régimen de dolarización. Esto



incluirá el fortalecimiento de la autonomía operacional mediante el establecimiento de un Directorio independiente que tenga responsabilidades fiduciarias ante la institución, que cumpla la función de auditor interno y externo. Como primer paso en este proceso, y en coherencia con nuestros compromisos de transparencia y de buen gobierno, recientemente hemos publicado los estados financieros auditados por una entidad externa del Banco Central.

C. Reforzar la resiliencia del sistema financiero

18. Estamos conscientes de que nuestro sistema financiero es fuerte, tiene suficiente liquidez y está bien capitalizado. Hemos observado que el crédito privado ha crecido rápidamente y es probable que la desaceleración económica genere presión sobre el sistema, demandando un mayor escrutinio en la supervisión, en particular de las cooperativas, las cuales han tenido un considerable crecimiento últimamente. Para mejorar nuestra capacidad de identificar y manejar los riesgos a la estabilidad financiera, fortaleceremos el monitoreo del endeudamiento de los hogares y de los precios de bienes raíces, y consideraremos la necesidad de implementar requerimientos de naturaleza macroprudencial –tales como límites a los indicadores de monto del préstamo respecto al valor de la propiedad (*loan-to-value ratio*)– para préstamos hipotecarios.

19. Con el propósito de incrementar la confianza en el sistema bancario, revisaremos los procedimientos de las resoluciones bancarias, el marco de seguridad para enfrentar crisis y la competencia del fondo de liquidez y del fondo de seguro de depósitos. Diversificaremos gradualmente los activos del fondo de seguro de depósitos para reducir su exposición a deuda soberana.

20. Finalmente, para profundizar la intermediación financiera y reducir la influencia de riesgo soberano sobre el sistema financiero, simplificaremos las regulaciones de liquidez que enfrentan los bancos para alinear de mejor manera los requerimientos mínimos de liquidez doméstica con las mejores prácticas internacionales. Las limitaciones de liquidez impuestas al sector financiero serán gradualmente descontinuadas para lograr un sistema de requerimientos de reservas y de encaje más sencillo y más eficiente. A fin de crear un sistema financiero más competitivo, mejoraremos la política de tasas de interés para promover el ahorro, la inversión y la producción.



D. Apoyo a la creación de empleo, la competitividad y el crecimiento

21. Nuestra Administración está empeñada en restaurar la competitividad internacional de la economía y en promover un crecimiento liderado por el sector privado, mientras aumenta la calidad de vida de todos los ecuatorianos. Nuestro objetivo es convertir al Ecuador en un destino preferido para los negocios de todo el mundo e impulsar la generación de empleo y la reducción de la informalidad en la economía. Esto requiere de cambios fundamentales en una serie de frentes, incluyendo:

Régimen tributario. Hasta finales de agosto, el Régimen elaborará una reforma tributaria y, a finales de octubre, remitirá a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para actualizar el sistema tributario actual, de manera que este sea más equitativo, conducente al crecimiento y simple (meta estructural del programa). La reforma tributaria tendrá como objetivos: i) simplificar el sistema tributario; ii) ampliar la base impositiva; iii) eliminar las exenciones tributarias no justificadas, los regímenes especiales y las preferencias que en la actualidad benefician a los segmentos más ricos de la población; iv) rebalancear el sistema impositivo hacia una mayor tributación indirecta antes que directa; y v) eliminar gradualmente los impuestos distorsionantes relacionados con el volumen de los negocios y las transferencias al exterior. El rendimiento de esta reforma en términos de ingresos será aun mayor por el fortalecimiento del actual sistema de administración tributaria y aduanera, incluyendo la fusión de las agencias tributaria y aduanera.

Emprendimiento. Nuestra Administración está empeñada en promover el emprendimiento y la innovación como un medio para fomentar la creación de



empleo y el crecimiento. Además de los incentivos fijados en la *Ley de Fomento Productivo*, estamos trabajando en una Ley de Emprendimiento que eliminará los obstáculos al establecimiento de negocios y su operación y ofrecerá un marco legal robusto para nuevos negocios.

Vivienda. Nuestro programa de vivienda *Casa Para Todos* ayudará a promover la creación de empleo y la actividad en el sector de la construcción, mientras aumenta las oportunidades para que las familias de ingresos bajos y medios puedan adquirir una vivienda. Estamos asociándonos con empresas privadas e instituciones financieras para lograr este objetivo y confiamos en que un mayor número de propietarios de viviendas abrirá el camino para la creación de riqueza, para reducir la pobreza mediante la tenencia de un activo y de un hogar con un ambiente sano y seguro, y para fortalecer y ampliar la clase media.

Mercados Laborales. Ecuador requiere una reforma laboral urgente que ayude a reducir la informalidad –particularmente de mujeres y de trabajadores jóvenes– e incremente la predisposición de los emprendedores y las empresas para contratar trabajadores y crecer. Una reforma laboral implica adaptarse a las condiciones del mercado y de la sociedad retirando cuidadosamente las restricciones actuales que resultan en menores oportunidades para las personas que no tienen un empleo. Con esta reforma disminuirémos gradualmente los costos implícitos de contratación y generaremos incentivos para la creación de empleos y para el crecimiento de pequeñas y medianas empresas. Esta reforma permitirá que el actual mercado del trabajo converja hacia uno que se adapte adecuadamente a las necesidades de distintos sectores y responda a las necesidades de las mujeres y los jóvenes.



Asociaciones público-privadas. A fin de alentar la inversión privada, legislaremos un marco institucional para asociaciones público-privadas siguiendo las mejores prácticas internacionales. Consideramos que esto aumentará la productividad, disminuirá las presiones presupuestarias y producirá mayores ganancias por eficiencia, las cuales también impulsarán el crecimiento de la productividad.

Mercados de capitales. Para ofrecer capital para las nuevas inversiones, estamos examinando el marco legal del mercado de capitales con el propósito de incrementar el flujo de recursos de los inversionistas hacia las empresas que requieren financiamiento.

Comercio. Nuestra Administración ya ha dado los pasos para abrir el Ecuador al comercio mundial. La *Ley de Fomento Productivo* aseguró el acceso a mecanismos de arbitraje internacional para las empresas, en línea con nuestro marco constitucional para atraer a inversionistas extranjeros. Nuestros recientes acuerdos comerciales con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés) aumentarán las oportunidades de negocios e incentivarán la inversión privada. Nuestra intención es continuar buscando acuerdos comerciales con actores regionales y de otras partes del mundo. En este sentido, estamos en vías de unirnos a la Alianza del Pacífico, y esperamos que estas negociaciones concluyan en un futuro cercano.

Igualdad de Género. Si bien Ecuador se ubica relativamente en la diferencia de las remuneraciones entre hombres y mujeres al comparar con otros países de la región, vemos la oportunidad de promover aun más la justicia e igualdad laborales. Continuaremos con nuestras políticas de apoyo a las familias con niños pequeños, asegurando la provisión de programas de cuidado de niños. La



introducción de contratos laborales menos rígidos beneficiará en particular a las mujeres que prefieran trabajar a tiempo parcial o en empleos temporales, lo cual aumentará su participación en el mercado laboral. Otras políticas encaminadas a lograr un mercado laboral más dinámico ayudarán a estimular el crecimiento del sector servicios, lo cual apoyará la participación de la mujer en el mercado laboral. Estamos comprometidos con la reducción de la violencia de género en todas sus manifestaciones, como demuestra legislación recientemente aprobada para prevenirla y erradicarla.

E. Promover la prosperidad compartida y proteger a pobres y vulnerables

22. Nuestro país se enorgullece de los avances logrados en el apoyo a aquellos ciudadanos que luchan diariamente para que su presupuesto alcance a cubrir sus necesidades básicas. El *Plan Toda Una Vida* es una prioridad del Gobierno y pretendemos expandir su cobertura durante nuestra administración con el fin de profundizar la reducción de la pobreza. Los índices de pobreza entre las poblaciones rurales e indígenas son particularmente preocupantes. Por tal motivo nos comprometemos a incrementar los esfuerzos de apoyo a los miembros más necesitados de nuestra sociedad. Nuestro programa económico incorpora un aumento importante (de alrededor de US\$400 millones) en el gasto social de 2019 y mantendrá un piso de gasto para asistencia social de ([1] por ciento del PIB) durante su vigencia.

23. Actualmente estamos trabajando con socios internacionales para extender la cobertura y elevar el nivel de beneficios del Bono de Desarrollo Humano, nuestro programa de transferencias condicionadas de efectivo. También pretendemos aumentar el gasto para apoyar a nuestra población discapacitada a través del programa Joaquín Gallegos Lara y a los adultos mayores a través del programa Mis Mejores Años. Nuestra intención es ampliar la cobertura de nuestro sistema de pensiones no contributivas y diseñar un plan exhaustivo para enfocar mejor nuestros programas sociales, asegurando que sus recursos se concentren en apoyar a los más necesitados. Estos cambios programáticos serán apoyados por un registro social



actualizado y mejorado (que identifica a los ciudadanos que requieren asistencia). De esta manera nos aseguraremos que el enfoque sea el correcto y que exista un apropiado manejo de la información a partir de datos administrativos.

24. Estamos comprometidos con el fortalecimiento de la eficiencia y la calidad del gasto en educación primaria y en salud, a fin de mejorar nuestros resultados y apuntalar nuestros esfuerzos de más largo plazo para incrementar el capital humano y mejorar la inclusión y la movilidad. Aprendizaje, medicina preventiva y desnutrición son áreas en las que se concentrarán nuestros programas sociales. Identificaremos ganancias por mayor eficiencia en los presupuestos sectoriales sin sacrificar cobertura ni calidad de los servicios, mientras damos prioridad a las inversiones con un alto retorno en capital humano (la publicación de un plan de acción hasta finales de septiembre es una meta estructural del programa).

F. Promover la transparencia y el buen gobierno

25. Durante la actual Administración hemos logrado importantes avances en la promoción de transparencia y en la lucha contra la corrupción, pero aún nos queda camino por recorrer en esta materia; lo haremos a través de una estrategia múltiple que cubra varias áreas (delineadas a continuación). La combinación de estos esfuerzos ayudará a mejorar el clima de negocios, bajar el costo del financiamiento público e impulsar la inversión privada y la creación de empleo.

Legislación anticorrupción. La parte medular de nuestra estrategia será una ley anticorrupción amplia que presentaremos a la Asamblea Nacional en este año (una meta estructural de finales de septiembre). La legislación mejorará la independencia y el poder de las agencias a cargo del cumplimiento de la ley y del sistema judicial; fortalecerá la coordinación nacional e internacional de las gestiones para combatir la corrupción; y ampliará el acceso a la información de las operaciones de gobierno para facilitar la supervisión por parte de la sociedad civil. De manera previa a esta legislación, el año pasado este Gobierno avanzó



en el mejoramiento de la gobernanza a través de la designación de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de transición. Estas acciones profundizan nuestro compromiso como signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Política fiscal. Estamos trabajando para aumentar la transparencia y para mejorar las prácticas en nuestro manejo fiscal. La reciente publicación de los datos de la deuda pública, que está en conformidad con los estándares internacionales, es un primer paso importante. Nos comprometemos a publicar más información sobre nuestra proforma presupuestaria para cuantificar mejor las medidas fiscales y sus riesgos y para evaluar mejor el cumplimiento de nuestras reglas fiscales. Estamos trabajando con socios internacionales para fortalecer nuestros procesos de compras públicas y, en un futuro cercano, requeriremos que se publiquen todos los contratos de compras, siempre en cumplimiento de las regulaciones que protegen la divulgación de información personal. Adicionalmente, estamos mejorando nuestro manejo presupuestario para asegurar transparencia, oportunidad, calidad y eficiencia, y motivaremos que observatorios y veedurías hagan que el Gobierno rinda cuenta de sus compromisos. Como parte de nuestros esfuerzos por promover la transparencia, proveeremos al FMI, de manera continua, información detallada sobre la deuda externa del sector público no financiero, incluyendo información sobre toda la deuda colateralizada y deudas con acuerdos similares (acción previa y metas estructurales trimestrales para finales de marzo, finales de junio, finales de septiembre y finales de diciembre, de acuerdo al programa).

Banco Central. Como se anota arriba, ya hemos publicado los estados financieros auditados del Banco Central de 2017 y publicaremos los estados



financieros futuros a medida que estén disponibles. En 2019 prepararemos los estados financieros del Banco Central de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y empezaremos a publicar los estados financieros del Banco Central de acuerdo con estas normas a partir de 2021.

Sector petrolero. Empezaremos a publicar los estados financieros auditados por agencias externas de las empresas de propiedad del Estado, incluidas las empresas petroleras (adopción de la regulación hasta finales de junio para asegurar que la publicación sea una meta estructural del programa) y transparentaremos las políticas de empleo de las empresas petroleras. Para lograr mayor eficiencia y mejorar la gobernanza, tenemos la intención de fusionar las dos compañías petroleras estatales, en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo. Para institucionalizar aun más la transparencia de nuestro sector petrolero, durante el curso del acuerdo extendido buscaremos asistencia técnica para lograr la membresía a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas.

Gestiones contra el lavado de activos y el financiamiento de terrorismo. En concordancia con el estándar del GAFI, vamos a desarrollar una evaluación del riesgo nacional AML/CFT que priorice adecuadamente las amenazas relacionadas a la corrupción. También utilizaremos nuestras herramientas regulatorias y de supervisión para asegurar que los bancos y demás entidades relevantes vigilen adecuadamente las relaciones comerciales con altos funcionarios públicos y que se fortalezca el régimen de declaración de activos para los altos funcionarios de gobierno. El Gobierno envió recientemente a la Asamblea Nacional una propuesta legislativa a fin de fortalecer el marco que



asegura que los recursos obtenidos por medio de actos de corrupción se puedan congelar, decomisar y confiscar, en línea con la Constitución y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

25. El programa será monitoreado basado en criterios de rendimiento, metas indicativas y metas estructurales, tal como aparecen en las tablas 1 y 2, basadas en las definiciones del Memorando Técnico de Entendimiento (TMU por sus siglas en Inglés) adjunto. Está previsto que la primera revisión tenga lugar el 15 de junio o después, la segunda el 15 de septiembre o después y la tercera después el 15 de diciembre o después.

Tabla 1. Ecuador: Criterios de Desempeño Cuantitativo e Indicadores

Objetivo 2019 (en millones de dólares, excepto se indique lo contrario)

	2019			
	Fines de Marzo	Fines de Junio	Fines de Septiembre	Fines de Diciembre
Metas Fiscales 1/				
<i>Criterios de Desempeño Cuantitativo</i>				
Límite inferior (piso) en balance no petrolero primario del sector público no financiero, los subsidios petroleros	-712	-885	-2.450	-3.506 incluyendo
Límite inferior (piso) en gastos de asistencia social Gobierno central		175	440	705 1.040 del
<i>Metas Indicativas</i>				
Límite inferior (piso) respecto del balance fiscal del sector público no financiero	277	890	354	24 total
Metas Monetarias 1/				
<i>Criterio de Desempeño Cuantitativo</i>				
Límite inferior (piso) respecto del cambio en el stock de Reservas Internacionales Netas - medida del (en millones de dólares)	1.823	2.627	2.788	3.097 programa
Criterios de Desempeño Continuo 2/				
Límite superior (techo) en atrasos de pagos externos				



UNIVERSIDAD DE CUENCA

	0	0	0	0
3/ Límite superior (techo) en el nuevo financiamiento directo bruto del Banco Central al Sector Público no	0			
Financiero y financiamiento indirecto al Sector Público no Financiero a través de la banca pública	0	0	0	0

Fuentes: Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas, estimaciones del FMI.

1/ Flujo acumulado desde el 1 de Enero hasta la fecha del examen.

2/ Criterio de desempeño continuo que no puede quebrarse en ningún momento en el tiempo. 3/ Excluye intereses en obligaciones anteriores resultantes del *swap* 2008, que no hayan sido reclamados por los acreedores a pesar de que las autoridades los hayan buscado en acto de buena fe.



Tabla 2: Acciones Previas y Metas Estructurales

Tabla 2: Acciones Previas y Metas Estructurales			
Acciones Previas			
1.	Trámite por parte de la Junta Monetaria (Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera) de una regulación que prohíba los gastos cuasi-fiscales por parte del Banco Central, así como todo préstamo directo o indirecto al sector público no financiero, incluido el que se haga a través de los bancos públicos. Esta Acción Previa cubre la compra de valores, anticipos o garantías, o transacciones financieras que sean una condición previa para operaciones de préstamo realizadas por el gobierno. Esta Acción Previa no cubre créditos de comercio exterior.		
2.	Publicación de los estados financieros auditados del Banco Central.		
3.	Entrega de información detallada sobre la deuda externa del sector público no financiero, incluyendo información sobre toda la deuda colateralizada y deuda con acuerdos similares, tales como transacciones de recompra, deuda que requiere depósitos en garantía (escrow) u otras cuentas en garantía en el extranjero que cumplan el rol de colaterales, y otras deudas análogas que involucren una prenda, venta/reventa, o bloqueo de activos. La información sobre deuda colateralizada y deuda con acuerdos similares incluirá todos los contratos relacionados con dicha deuda; información sobre el depósito en garantía (escrow) o cuentas similares en el extranjero que pueden servir como colateral; e información detallada sobre cada acreedor sobre el saldo de la deuda, sus términos (incluidos los montos comprometidos, vendidos/revendidos o gravados, así como los compromisos u obligaciones relacionadas con la compra de bienes y/o servicios relacionados o no con el prestamista), y los cronogramas de repago esperados.		
Metas estructurales			
		Objetivo	Fecha
1.	Suministro de información detallada sobre la nueva deuda externa del sector público no financiero en la que se incurrió durante el trimestre anterior, incluyendo toda la deuda colateralizada y la deuda con acuerdos similares, tales como acuerdos de recompra, la deuda que requiere de depósitos en garantía (escrow) u otras cuentas en garantía en el que sirvan de colateral, y otras deudas análogas que involucren una prenda, venta/reventa o gravamen de activos. La información sobre deuda colateralizada y deuda con acuerdos similares incluirá todos los contratos relacionados con dicha deuda; información sobre el depósito en garantía (escrow) o cuentas similares en el extranjero que pueden cumplir el rol de colateral; e información detallada para cada acreedor sobre el saldo de la deuda, sus términos (incluidos los montos comprometidos, vendidos/revendidos o gravados, así como los compromisos u obligaciones relacionados con la compra de bienes y/o servicios relacionados o no relacionados con el prestamista), y los cronogramas de repago esperados.	Asegurar la transparencia en nuevas operaciones de deuda	Fines de – marzo, – junio, - septiembre y diciembre de 2019
2.	Publicación de un plan de acción, en coordinación con la asistencia técnica del FMI, para fortalecer la gestión financiera pública destinada a	Mejorar los procesos de	Fines de abril 2019



	elaborar presupuestos con un enfoque de arriba hacia abajo (top-down approach) y una orientación a mediano plazo; implementación de sólidas prácticas de ejecución presupuestaria y gestión de efectivo; y reporte de información fiscal transparente.	elaboración de presupuestos	
3.	Presentar al Gabinete, en coordinación con el personal del Fondo, las enmiendas al marco legal del Banco Central para (i) introducir acuerdos de gobernanza autónoma, (ii) mejorar sus objetivos y funciones alineados con las mejores prácticas, (iii) permitir la recapitalización progresiva del Banco Central, (iv) introducir una regla de cobertura de reservas que incluya un calendario para cubrir pasivos específicos del Banco Central con activos de reserva internacional y (v) introducir la prohibición de actividades cuasi-fiscales del Banco Central y de financiamiento monetario del gobierno, prohibiendo el gasto cuasi-fiscal del Banco Central, así como todo préstamo directo o indirecto al sector público no financiero, incluso a través de bancos públicos (esto cubre la compra de títulos-valores, anticipos o garantías, o transacciones financieras que son condición previa para las operaciones crediticias realizadas por el gobierno, pero excluye los créditos de comercio exterior), y (vi) introducir modificaciones para permitir la publicación de la opinión del auditor externo y las notas detalladas.	Fortalecer los fundamentos institucionales de la dolarización	Fines de mayo 2019
4.	Presentar a la Asamblea Nacional las enmiendas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y cualquier otra ley pertinente, en consulta con el personal del Fondo, dirigidas a (i) limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para enmendar el presupuesto anual que es aprobado por la Asamblea Nacional e introducir un marco robusto para una reserva de contingencia en el presupuesto; (ii) restringir el uso de CETES (Certificados de Tesorería) para el financiamiento a corto plazo y desarrollar un plan para reducir el stock actual de CETES, (iii) definir explícitamente la cobertura institucional de la deuda pública y las normas de gasto para el sector público no financiero consolidado (SPNF); (iv) adoptar objetivos anuales vinculantes para el balance primario no petrolero del SPNF; (v) introducir los mecanismos necesarios para asegurar la coherencia entre la regla de gastos y la "regla de oro" constitucional, (vi) adoptar una definición estandarizada de atrasos de pagos y fortalecer los compromisos del sistema de control, y (vii) introducir plazos claros para la presentación de facturas por parte del proveedor y la fecha de pago, que podrían variar por el tipo de bienes y servicios prestados al gobierno.	Fortalecer la gestión fiscal y clarificar el marco de las reglas fiscales	Fines de junio 2019



5.	Adopción de una reglamentación gubernamental para garantizar la publicación de estados financieros anuales auditados por parte de todas las empresas estatales a partir del año fiscal 2019.	Fortalecer la transparencia a de las empresas públicas	Fines de junio 2019
6.	Modernizar los sistemas informáticos para introducir los cambios necesarios para recopilar información sobre los atrasos de pagos domésticos del gobierno central.	Fortalecer los controles del gasto	Fines de junio 2019
7.	Presentación de una legislación anticorrupción a la Asamblea Nacional que incluya medidas para (i) asegurar que los actos de corrupción estén tipificados como delito criminal, en línea con la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC por sus siglas en Inglés) y que se implementen medidas preventivas, en particular con un enfoque en los funcionarios públicos, (ii) congelar, incautar y confiscar los recursos que son producto de actos de corrupción de acuerdo con la Recomendación 4 del GAFI, y (iii) asegurar que los bancos y otras instituciones y profesiones relevantes cumplan la obligación de implementar las debidas diligencias a altos funcionarios, de acuerdo con la Recomendación 12 del GAFI.	Mejorar la gobernanza y el combate a la corrupción	Fines de septiembre 2019
8.	Publicación de un plan, en coordinación con la asistencia técnica del FMI, para mejorar nuestro sistema tributario actual para que sea más conducente al crecimiento, más sencillo y más equitativo. La reforma tributaria tendrá como objetivo mejorar la movilización de ingresos, aumentar la eficiencia, la simplicidad y la equidad, pasando de los impuestos directos a los indirectos, y reduciendo las exenciones y el trato preferencial. Esta reforma apuntará a un aumento en los ingresos de 1½ a 2 por ciento del PIB para 2021.	Mejorar el sistema tributario	Fines de de agosto 2019



9.	Presentación a la Asamblea Nacional, en coordinación con el personal del Fondo, las enmiendas al marco legal del Banco Central para (i) introducir acuerdos de gobernanza autónoma, (ii) mejorar sus objetivos y funciones en línea con las mejores prácticas, (iii) permitir la recapitalización progresiva del Banco Central, (iv) introducir una regla de cobertura de reservas que incluya un calendario para cubrir pasivos específicos del Banco Central con activos de reserva internacional (v) e introducir la prohibición de actividades cuasi-fiscales del Banco Central y de financiamiento monetario del gobierno que impide el gasto cuasifiscal del Banco Central, así como todo préstamo directo o indirecto al sector público no financiero, incluso a través de bancos públicos (esto cubre la compra de títulos-valores, anticipos o garantías, o transacciones financieras que son condición previa para las operaciones crediticias realizadas por el gobierno, pero excluye los créditos de comercio exterior), y (vi) introducir modificaciones para permitir la publicación de la opinión del auditor externo y las notas detalladas.	Fortalecer los fundamentos institucionales de la dolarización	Fines de de septiembre 2019
10.	Presentar al personal técnico del FMI un plan de pago de atrasos con base en el análisis de los atrasos a nivel del gobierno central.	Fortalecer los controles del gasto	Fines de de septiembre 2019
11.	Publicación de un plan de acción, en coordinación con la asistencia técnica del Banco Mundial, para fortalecer la eficiencia y la calidad del gasto en educación primaria y salud.	Mejorar los indicadores de educación y salud	Fines de de septiembre 2019
12.	Presentación a la Asamblea Nacional, en coordinación con el personal del Fondo, de una reforma tributaria de base amplia y orientada al crecimiento, destinada a mejorar la recaudación de ingresos, aumentar la eficiencia, la sencillez y la equidad, pasando de los impuestos directos a los indirectos, y reduciendo las exenciones y el trato preferencial. Esta reforma apuntará a un aumento en los ingresos de 1½ a 2 por ciento del PIB para 2021.	Mejorar el Sistema tributario	Fines de de octubre 2019

b) PROPUESTAS DE REFORMAS AL CÓDIGO DEL TRABAJO DE ACUERDO A LA CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL



I. CONTRATO A TIEMPO FIJO

- a) Sustitúyase el Art. 11 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 11.- Clasificación.- El contrato de trabajo puede ser:

- a) Expreso o tácito, y el primero, escrito o verbal;*
- b) A sueldo, a jornal, en participación y mixto;*
- c) Por tiempo fijo, por tiempo indefinido, de temporada, eventual y ocasional;*
- d) Por obra cierta, por obra o servicio determinado dentro del giro del negocio, por tarea y a destajo; y,*
- e) Individual, de grupo o por equipo.”*

Resumen: Se agrega como clase de contrato de trabajo el de tiempo fijo.

- b) Sustitúyase el Art. 14 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 14.- Contratos tipo y excepciones.- Los contratos individuales de trabajo por tiempo fijo o por tiempo indefinido son las modalidades típicas de la contratación laboral estable o permanente. Para el contrato por tiempo fijo se establece un año como tiempo mínimo de duración y tres años como tiempo máximo de duración. El contrato por tiempo fijo puede ser prorrogado, expresa o tácitamente, hasta el tiempo máximo antes indicado. Si luego del plazo máximo el contrato por tiempo fijo no ha terminado, se transformará en un contrato por tiempo indefinido.

Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior:

- a) Los contratos por obra cierta y por tarea;*
- b) Los contratos eventuales, ocasionales y de temporada;*
- c) Los de aprendizaje; y,*
- d) Los demás que determine la ley y los acuerdos expedidos por el Ministerio rector del trabajo.”*

Resumen: Se agrega como contrato estable o permanente el contrato a tiempo fijo. Se agrega como excepción a los contratos estables y permanentes a todos los contratos por obra cierta y por tarea.

- c) Sustitúyase el Art. 19 del Código del Trabajo por lo siguiente:



“Art. 19.- Contrato escrito obligatorio.- Se celebrarán por escrito los siguientes contratos:

- a) Los que versen sobre trabajos que requieran conocimientos técnicos o de un arte, o de una profesión determinada;*
- b) Los que son por obra cierta, por cuyo valor de mano de obra exceda de cinco salarios básicos unificados de trabajador en general;*
- c) Los a destajo o por tarea, que tengan más de un año de duración;*
- d) Los que contengan período de prueba;*
- e) Los por grupo o por equipo;*
- f) Los eventuales, ocasionales y de temporada;*
- g) Los de aprendizaje;*
- h) Los que se celebren con adolescentes que han cumplido quince años, incluidos los de aprendizaje;*
- i) Los de tiempo fijo; y,*
- j) En general, los demás que se determine en la ley.”*

Resumen: Se agrega el contrato de tiempo fijo como uno de los contratos que necesariamente deben ser suscritos por escrito.

d) Agréguese el Art. 181 del Código del Trabajo con lo siguiente:

“Art. 181.- Indemnización por terminación del contrato antes del plazo convenido.- Tanto el trabajador como el empleador podrán dar por terminado el contrato antes del plazo convenido.

Cuando lo hiciere el empleador, mediante despido intempestivo, pagará al trabajador una indemnización equivalente al cincuenta por ciento de la remuneración total, por todo el tiempo que faltare para la terminación el plazo pactado.

Igualmente, cuando lo hiciere el trabajador, sin que medie desahucio o visto bueno, pagará al trabajador una indemnización equivalente al veinticinco por ciento de la remuneración total, por todo el tiempo que faltare para la terminación el plazo pactado.”

Resumen: Se establece las indemnizaciones que las partes tengan que pagar a la otra en caso de concluir el contrato antes de plazo pactado.



- e) Sustitúyase el primer inciso del Art. 184 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 184.- Desahucio.- Es el aviso por escrito con el que una de las partes le hace saber a la otra parte que su voluntad es la de dar por terminado el contrato de trabajo, incluso por medios electrónicos. Cuando dicha voluntad devenga del empleador, la notificación deberá realizarse con un plazo de al menos treinta días a la fecha de terminación del contrato de trabajo a tiempo fijo; y, cuando la voluntad devenga del trabajador, la notificación deberá realizarse con un plazo de al menos quince días a la fecha del cese definitivo de labores; estos plazos pueden reducirse por acuerdo de las partes al momento del aviso.”

Resumen: Se establece la posibilidad de que el empleador también pueda desahuciar al trabajador, lo que estaría acorde a la existencia del contrato a tiempo fijo.

- f) Agréguese el Art. 189 del Código del Trabajo con lo siguiente:

“Art. 189.- Indemnización por despido en contrato a tiempo fijo.- En caso de contrato a tiempo fijo, el trabajador despedido intempestivamente podrá escoger entre las indemnizaciones determinadas en el artículo precedente o en las fijadas en el Art. 181 de este Código.”

Resumen: Se establece la posibilidad de que el trabajador despedido elija la forma de cálculo de su indemnización.

- g) Deróguese el Art. 265 del Código del Trabajo.

Resumen: Se elimina este artículo porque el tiempo de servicios y la forma de pago de las indemnizaciones de los contratos de servicios domésticos se regularían igual que la regla general establecida en el código.

- h) Sustitúyase el Art. 624 del Código del Trabajo con lo siguiente:

“Art. 624.- Trámite de desahucio.- El desahucio al que se refiere el Art. 184 de este Código, se entenderá cumplido con la entrega de una comunicación escrita de una parte a la otra, informándole sobre su decisión de dar por terminadas las relaciones laborales.”

Resumen: Se establece un procedimiento de desahucio igual para el empleador.

II. PERÍODO DE PRUEBA



a) Sustitúyase el Art. 15 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 15.- Período de prueba.- En todo contrato por tiempo fijo o por tiempo indefinido, cuando se celebre por primera vez, podrá señalarse un tiempo de prueba, de duración máxima de ciento ochenta días.

No podrá establecerse más de un período de prueba entre el mismo trabajador y empleador, sea cual sea la modalidad de contratación.

Durante el período de prueba, cualquiera de las partes lo puede dar por terminado libremente, independientemente de las condiciones físicas u otras que puedan tener las partes.

El empleador no podrá mantener simultáneamente trabajadores con período a prueba por un número que exceda al veinticinco por ciento del total de sus trabajadores. Sin embargo, los empleadores que inicien sus operaciones en el país, o los existentes que amplíen o diversifiquen su industria, actividad o negocio, no se sujetarán al porcentaje del veinticinco por ciento durante el año posterior al inicio de operaciones, ampliación o diversificación de la actividad, industria o negocio.

Para el caso de ampliación o diversificación, la exoneración del porcentaje no se aplicará con respecto a todos los trabajadores de la empresa sino exclusivamente sobre el incremento en el número de trabajadores de las nuevas actividades comerciales o industriales.

La violación de esta disposición dará lugar a las sanciones previstas en este Código, sin perjuicio de que el excedente de trabajadores del porcentaje antes indicado, pasen a ser trabajadores permanentes, en orden de antigüedad en el ingreso a labores.”

Resumen: Se aplica el periodo de prueba también para los contratos a tiempo fijo. El periodo de prueba se incrementa de 90 días a 180 días. Se elimina la distinción de tiempo de prueba entre los contratos de servicios domésticos y el resto. El número de porcentaje de trabajadores a los que se puede aplicar este periodo se aumenta del 15% al 25%.

III. CONTRATO POR PROYECTO:

a) Agréguese el Art. 16.2 del Código del Trabajo con lo siguiente:

“Art. 16.2.- Del contrato por proyecto.- El contrato es por proyecto cuando el trabajador es contratado para entregar sus servicios con el fin de alcanzar un objetivo ya definido desde su incorporación al trabajo. Este contrato durará hasta la obtención del objetivo definido o hasta que venza el plazo de dos años desde su celebración, lo que suceda primero.”



Resumen: Se crea el contrato por proyecto que tiene como fin contratar trabajadores para objetivos puntuales. Es distinto al contrato por obra cierta, por tarea y por obra o servicio determinado dentro del giro del negocio.

IV. FORMAS DE TERMINACIÓN DE LOS CONTRATOS

a) Sustitúyase el Art. 169 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 169.- Causas para la terminación del contrato individual.- El contrato individual de trabajo termina:

- 1. Por las causas legalmente previstas en el contrato;*
- 2. Por acuerdo de las partes;*
- 3. Por la conclusión de la obra, de los servicios o de la tarea objetos del contrato;*
- 4. Por muerte o incapacidad permanente absoluta del empleador o por extinción de la persona jurídica contratante;*
- 5. Por muerte o incapacidad permanente absoluta del trabajador para el trabajo;*
- 6. Por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo;*
- 7. Por voluntad del empleador en los casos del artículo 172 de este código;*
- 8. Por voluntad del trabajador según el artículo 173 de este código;*
- 9. Por desahucio;*
- 10. Por despido intempestivo.”*

Resumen: Se deja más en claro las formas de terminación del contrato de trabajo. Por ejemplo, se fija que contrato puede terminar por la conclusión de la tarea; se aplica la misma frase técnica “incapacidad permanente absoluta” del IESS para evitar confusiones; se eliminan los ejemplos de caso fortuito y fuerza mayor para que no se crea que son casos taxativos; se agrega el desahucio sin exclusividad para el trabajador, porque se reinstauraría el contrato a tiempo fijo; y, se agrega el despido intempestivo, porque siempre ha sido una forma de terminar el contrato.

b) Deróguese el Art. 267 del Código del Trabajo.



Resumen: Se elimina la imposición de que un contrato de trabajo de servicios doméstico, una vez fallecido el empleador, deba continuar con los herederos.

V. INDEMNIZACIONES POR DESPIDO INTIMPESTIVO

a) Sustitúyase el Art. 174 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 174.- Casos en los que el empleador no puede dar por terminado el contrato.- No podrá dar por terminado el contrato de trabajo:

1. Por incapacidad temporal para el trabajo proveniente de enfermedad no profesional del trabajador, mientras no exceda de seis meses.

Lo dispuesto en el inciso anterior no comprende a las excepciones puntualizadas en el artículo 14 de este Código ni al accidente que sufriera el trabajador a consecuencia de encontrarse en estado de embriaguez debidamente comprobado, o a consecuencia de reyertas provocadas por él; y,

2. Por ausencia de la trabajadora fundada en el descanso que, con motivo del parto, señala el artículo 153 de este Código, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 1.”

Resumen: Se establece que el tiempo para no poder despedir a una persona con enfermedad no profesional es de seis meses y se elimina la prohibición de despido por motivos de servicio militar y ejercicio de cargos públicos obligatorios.

b) Sustitúyase el Art. 176 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 176.- Obligación del trabajador que hubiere recuperado su salud.- El trabajador está obligado a regresar al trabajo dentro de los diez días siguientes a la fecha en que recuperó su salud y quedó en situación de realizar las labores propias de su cargo. Si no volviere dentro de este plazo, caducará su derecho para exigir al empleador su reintegración al trabajo y al pago de la indemnización establecida por el artículo 179 de este Código.

Tampoco tendrá derecho para reintegrarse al trabajo ni a reclamar el pago de dicha indemnización si ha estado prestando servicios no ocasionales a otro empleador, durante el tiempo considerado de enfermedad no profesional.”



Resumen: Se establece que el tiempo que tiene el trabajador para reintegrarse al trabajo después de haber recuperado su salud es de 10 días.

c) Sustitúyase el Art. 179 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 179.- Indemnización por despido del trabajador recuperado.- Si el empleador despidiese intempestivamente al trabajador dentro de la semana siguiente a su regreso al trabajo, estará obligado a pagarle la indemnización de dos meses de remuneración, aparte de los demás derechos que le correspondan.”

Resumen: Se establece con exactitud el tiempo dentro del cual el empleador no podrá despedir al trabajador reintegrado luego de haber tenido una enfermedad no profesional, distinto a la redacción actual donde no se especifica esta cuestión.

d) Sustitúyase el Art. 188 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 188.- Indemnización por despido intempestivo.- El empleador que despidiere intempestivamente al trabajador, será condenado a indemnizarlo de la siguiente manera:

Con el valor equivalente a un mes de remuneración por cada año de servicio, sin que en ningún caso ese valor exceda de doce meses de remuneración.

La fracción de un año se considerará como año completo.

Como parte de esta indemnización, se pagará la bonificación por desahucio.

El cálculo de esta indemnización se hará con base en la remuneración que hubiere estado percibiendo el trabajador al momento del despido.

Si el trabajo fuere a destajo, se fijará la remuneración mensual con base en el promedio percibido por el trabajador en el año anterior al despido o durante el tiempo que haya servido si no llegare a un año.

Si el empleador, dentro de un proceso administrativo o judicial, negase la existencia del despido intempestivo, el trabajador, una vez notificado con dicha negativa, tendrá la obligación de reintegrarse al siguiente día laborable.

Las indemnizaciones por despido podrán ser mejoradas por mutuo acuerdo entre las partes, pero no por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje.”



Resumen: Se elimina el límite mínimo de 3 remuneraciones por indemnización y se establece como mínimo 1 mes. Se reduce el límite máximo de indemnización, de 25 meses a 12 meses. Se elimina la jubilación patronal para en caso de despido para los trabajadores que han laborado entre 20 años y menos de 25 años de servicio, pero se mantiene la jubilación patronal en caso de 25 años de servicio en adelante. Se impone la obligación al trabajador de reintegrarse a sus laborales si el empleador negase el despido intempestivo.

e) Sustitúyase el Art. 193 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 193.- Caso de liquidación del negocio.- Los empleadores que fueren a liquidar definitivamente sus negocios darán aviso a los trabajadores con anticipación de un mes y este anuncio surtirá los mismos efectos que el desahucio.

Si el empleador reabriere el mismo negocio dentro del plazo de seis meses, estará obligado a contratar nuevamente a los trabajadores que le servían hasta un mes antes de la liquidación del negocio, en las mismas condiciones que antes o en otras mejores. Para el cumplimiento de esta obligación, el empleador previamente deberá hacer un llamado a aquellos trabajadores mediante un diario de circulación nacional o local. En el caso que el empleador no cumpliera con el llamado o se negare a contratar nuevamente a dichos trabajadores, tendrá la obligación de cancelarle a estos una indemnización calculada de la misma forma que la que consta en los incisos segundo a cuarto del artículo 188 de este código; el cálculo de esta indemnización se hará con base en la remuneración que hubiere estado percibiendo el trabajador al momento de la liquidación del negocio; pero si el trabajo hubiese sido a destajo, se fijará la remuneración mensual con base en el promedio percibido por el trabajador en el año anterior a la liquidación del negocio o durante el tiempo que haya servido si no llegare a un año.”

Resumen: Se modifica la causa del pago de la indemnización, es decir, solo si el empleador, luego de liquidar su negocio, lo reabre dentro del plazo de 6 meses y, si en ese caso, no llamase ni contratase a los trabajadores, deberá pagarles la indemnización (actualmente basta que el negocio se liquide para pagar la indemnización). Se reduce el tiempo para poder reabrir el negocio sin tener la obligación de recontractar a los trabajadores.

f) Deróguese el último inciso del artículo innumerado siguiente del Art. 152 del Código del Trabajo.

Resumen: Se elimina el despido ineficaz en el caso de los padres que regresen a laborar luego de concluida su licencia para el cuidado de sus hijos, pero se mantiene la indemnización por despido intempestivo.



- g) Deróguese la frase “y, en la misma providencia, se podrán dictar las medidas cautelares que permitan el reintegro inmediato al trabajo del trabajador afectado o la trabajadora afectada, mientras dure el trámite” del segundo inciso del Art. 195.2 del Código del Trabajo.

Resumen: Se elimina el reintegro como medida cautelar.

- h) Sustitúyase la frase “En la referida providencia” del cuarto inciso del Art. 195.2 del Código del trabajo por lo siguiente:

“En la providencia de calificación de la demanda”

Resumen: Se trata de una redacción que guarda sintaxis con lo modificado anteriormente.

- i) Sustitúyase la palabra “devolutivo” del último inciso del Art. 195.2 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“suspensivo”

Resumen: Se modifica el efecto de la apelación para evitar daños irreparables.

- j) Sustitúyase la frase “entre otros casos” del cuarto inciso del Art. 195.3 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“o por las razones del segundo inciso del No. 2 del Art. 11 de la Constitución de la República”

Resumen: Se especifica las causas de despido por discriminación para evitar la vaguedad actual.

VI. JORNADAS

- a) Sustitúyase el primer inciso del Art. 47 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“La jornada máxima de trabajo será de doce horas diarias y no se excederá de cuarenta horas semanales, salvo disposición de la ley en contrario.”

- b) Sustitúyase la palabra “cinco” del Art. 47.2 del Código del Trabajo por lo siguiente:



“seis”

- c) Sustitúyase el Art. 50 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 50.- Límite de jornada y descanso forzosos.- Las jornadas de trabajo obligatorio no pueden exceder de seis en la semana. Las horas de trabajo semanales serán distribuidas conforme lo acuerden las partes.

Los días domingos serán de descanso forzoso y, si en razón de las circunstancias, no pudiere interrumpirse el trabajo en tales días, se designará otro tiempo igual de la semana para el descanso, mediante acuerdo entre empleador y trabajadores.”

- d) Sustitúyase el Art. 51 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 51.- Duración del descanso.- El descanso de que trata el artículo anterior lo gozarán a la vez todos los trabajadores, o por turnos si así lo exigiere la índole de las labores que realicen. Comprenderá un mínimo de veinticuatro horas consecutivas.”

- e) Sustitúyase el Art. 52 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 52.- Trabajo en días domingos.- Las circunstancias por las que, accidental o permanentemente, las partes puedan acordar laborar, se autorice el trabajo en los días domingos o el que se designe conforme al Art. 50 de este Código, no podrán ser otras que éstas:

1. Necesidad de evitar un grave daño al establecimiento o explotación amenazado por la inminencia de un accidente; y, en general, por caso fortuito o fuerza mayor que demande atención impostergable. En estos casos, el trabajo deberá limitarse al tiempo estrictamente necesario para atender al daño o peligro; y,

2. La condición manifiesta de que el comercio, la industria, la explotación o la labor no puedan interrumpirse por la naturaleza de las necesidades que satisfacen, por razones de carácter técnico o porque su interrupción irroque perjuicios al interés público.”

- f) Sustitúyase el Art. 53 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 53.- Descanso semanal remunerado.- El descanso semanal forzoso será pagado con la cantidad equivalente a la remuneración íntegra, o sea de un día, de acuerdo con la naturaleza de la labor o industria.

En caso de trabajadores a destajo, dicho pago se hará tomando como base el promedio de la remuneración devengada de lunes a sábado; y, en ningún caso, será inferior a la remuneración mínima.”



g) Deróguese la frase “*el sábado o*” del No. 4 del Art. 55 del Código del Trabajo.

h) Sustitúyase el Art. 65 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 65.- Días de descanso obligatorio.- Además de los domingos, son días de descanso obligatorio los siguientes: 1 de enero, viernes santo, 1 y 24 de mayo, 10 de agosto, 9 de octubre, 2 y 3 de noviembre, 25 de diciembre y los días lunes y martes de carnaval.

Lo son también para las respectivas circunscripciones territoriales y ramas de trabajo, los señalados en las correspondientes leyes especiales.

Cuando los días feriados de descanso obligatorio establecidos en este Código, correspondan al día martes, el descanso se trasladará al día lunes inmediato anterior, y si coinciden con los días miércoles o jueves, el descanso se pasará al día sábado de la misma semana. Igual criterio se aplicará para los días feriados de carácter local. Se exceptúan de esta disposición los días 1 de enero, 25 de diciembre y martes de carnaval.

Cuando los días feriados de descanso obligatorio a nivel nacional o local establecidos en este Código, correspondan a los días domingos, el descanso se trasladará, respectivamente, al anterior día sábado o al posterior día lunes.”

i) Sustitúyase la palabra “*cinco*” del Art. 93 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“seis”

j) Sustitúyase el artículo innumerado siguiente del Art. 268 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art.- A los empleados y trabajadores domésticos se garantiza los mismos beneficios de cualquier otro trabajador en general.”

k) Sustitúyase la disposición general primera del Código del Trabajo por lo siguiente:

“PRIMERA.- En el caso de que los días feriados nacionales o locales coincidan en días continuos, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Si los días feriados coinciden con los días lunes y martes, los días de descanso obligatorio no se trasladarán; igual regla se aplicará en caso de que los días de feriado coincidan con los días viernes y sábados;

b) Si los días feriados coinciden con los días martes y miércoles, el día de descanso obligatorio del día miércoles pasará al día lunes inmediato



anterior al día martes de feriado, y este último día no será objeto de traslado;

c) Si los días feriados coinciden con los días miércoles y jueves, los días de descanso obligatorio se moverán a los días viernes y sábados inmediatos siguientes, respectivamente;

d) Si los días feriados coinciden con los días jueves y viernes, el día de descanso obligatorio del día jueves se moverá al día sábado inmediato siguiente, y el día viernes de feriado no será objeto de traslado;

e) Si los días feriados coinciden con los días sábado y domingo, el día de descanso obligatorio del día domingo pasará al día viernes anterior al día sábado de feriado; y,

f) Si los días feriados coinciden con los días domingo y lunes, el día de descanso obligatorio del día domingo se trasladará al día martes siguiente al día lunes de feriado."

Resumen: Se ha establecido que las jornadas de trabajo pasen de ser de 5 días a 6 días, pero manteniendo el máximo de 40 horas semanales y determinando un máximo de 12 horas por día. Además, los feriados nacionales y locales y sus traslados se acoplan a lo anterior.

VII. JUBILACIÓN PATRONAL

a) Sustitúyase el Art. 216 del Código del Trabajo por lo siguiente:

"Art. 217.- Jubilación a cargo de empleadores.- Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Si el trabajador ha sido afiliado al seguro social obligatorio, se considerará como "haber individual de jubilación" el formado por las siguientes partidas: Por una suma equivalente al cinco por ciento del promedio de la remuneración anual percibida en los cinco últimos años, multiplicada por los años de servicio; a lo cual se restará el valor de la totalidad de los aportes patronales depositados en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Pero si el trabajador no ha sido afiliado al seguro social obligatorio, se considerará como "haber individual de jubilación" el formado por las siguientes partidas: Por una suma equivalente al cinco por ciento del



promedio de la remuneración anual percibida en los cinco últimos años, multiplicada por los años de servicio.

Para la obtención del valor de la pensión mensual de jubilación patronal, el haber individual de jubilación respectivo se dividirá para el coeficiente de edad correspondiente determinado en el artículo 218 de este código y, luego, aquel resultado se dividirá para doce.

2. En ningún caso el valor de la pensión mensual de jubilación patronal será mayor que la remuneración básica unificada del trabajador en general promedio del último año; ni será inferior al diez por ciento (10%) de la remuneración básica unificada del trabajador en general, si el jubilado solamente goza de la jubilación del empleador, y al ocho por ciento (8%) de la remuneración básica unificada del trabajador en general, si el jubilado es beneficiario de doble jubilación.

Se exceptúan de esta disposición a los municipios y consejos provinciales del país que conforman el régimen seccional autónomo, quienes regularán mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes la jubilación patronal para éstos aplicable.

3. El empleador tiene la obligación de garantizar el pago eficaz de la jubilación patronal, para lo cual deberá registrar en sus estados financieros, anualmente, como gasto, el valor de las reservas actuariales pertinentes.

4. Por acuerdo de las partes, el empleador podrá entregar al jubilado directamente un "fondo global" de jubilación patronal sobre la base de un cálculo actuarial debidamente fundamentado y realizado por actuarios calificados y registrados en la Superintendencia de Bancos, que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales determinadas en la Ley, a fin de que el mismo trabajador administre este capital por su cuenta. Para el cálculo del fondo global obligatoriamente se considerarán los coeficientes respectivos de "renta vitalicia" que constan en las tablas de mortalidad de jubilados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vigentes a la época del cálculo, los cuales están identificados como "Ax entera" y "ax".

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el jubilado no podrá percibir como fondo global una cantidad inferior al cincuenta por ciento de la remuneración básica unificada sectorial que correspondiere al cargo que ocupaba el jubilado al momento de acogerse al beneficio, multiplicado por los años de servicio.

El acuerdo de las partes deberá constar en acta suscrita ante notario o autoridad competente judicial o administrativa, transacción que surtirá el efecto de sentencia de última instancia pasada por autoridad de cosa



juzgada, con lo cual se extinguirá definitivamente la obligación del empleador.

5. En caso de liquidación o prelación de créditos, quienes estuvieren en goce de jubilación, tendrán derecho preferente sobre los bienes liquidados o concursados y sus créditos figurarán entre los privilegiados de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios."

Resumen: Se simplifica, se aclara y se detalla la forma del cálculo. Se aumenta el límite mínimo de la pensión mensual, es decir, de \$ 20 y \$ 30 a 8% y 10% de la remuneración básica, respectivamente.

b) Sustitúyase el Art. 217 del Código del Trabajo por lo siguiente:

"Art. 217.- Caso de fallecimiento de un trabajador en goce de pensión jubilar.- Si falleciere un jubilado que se halle en goce de la pensión mensual de jubilación patronal, sus herederos tendrán derecho a recibir, durante un año, una pensión igual a la que percibía el causante."

Resumen: Se generaliza el beneficio de la jubilación patronal para los herederos, sin excepciones.

c) Sustitúyase el Art. 218 del Código del Trabajo por lo siguiente:

"Art. 218.- Tabla de coeficientes.- La tabla de coeficientes a la que se refiere la regla primera del artículo 216 del Código del Trabajo es la siguiente:

<i>Edad al determinar la renta</i>	<i>Coeficiente</i>
<i>35</i>	<i>14,5020</i>
<i>36</i>	<i>14,2057</i>
<i>37</i>	<i>13,9032</i>
<i>38</i>	<i>13,5942</i>
<i>39</i>	<i>13,2782</i>
<i>40</i>	<i>12,9547</i>
<i>41</i>	<i>12,6232</i>
<i>42</i>	<i>12,2863</i>
<i>43</i>	<i>11,9424</i>
<i>44</i>	<i>11,5919</i>
<i>45</i>	<i>11,2374</i>



UNIVERSIDAD DE CUENCA

46	10,8753
47	10,5084
48	10,1378
49	9,7658
50	9,3930
51	9,0223
52	8,6544
53	8,2881
54	7,9218
55	7,5553
56	7,1884
57	6,8236
58	6,4622
59	6,1110
60	5,7728
61	5,4525
62	5,1468
63	4,8620
64	4,5940
65	4,3412
66	4,0991
67	3,8731
68	3,6622
69	3,4663
70	3,2849
71	3,1195
72	2,9731
73	2,8502
74	2,7412
75	2,6455
76	2,5596
77	2,4819
78	2,4115
79	2,3418
80	2,2787



81	2,2139
82	2,1384
83	2,0704
84	1,9633
85	1,8350
86	1,6842
87	1,4769
88	1,2141
89	0,9473

”

Resumen: Se agregan los coeficientes de las edades de 35 a 38 años.

VIII. CONTRATO COLECTIVO

- a) Agréguese después del primer inciso del Art. 224 del Código del Trabajo lo siguiente:

“a) En la contratación colectiva de trabajo en el sector privado se prohíbe que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje imponga cláusulas o disposiciones que contengan privilegios y beneficios desmedidos y exagerados, tales como:

- 1. Transferencia y transmisión de cargos a familiares en caso de jubilación o fallecimiento del trabajador.*
- 2. Horas suplementarias y extraordinarias no trabajadas y cobradas por trabajadores o dirigentes sindicales.*
- 3. Indemnizaciones por cambio o sustitución de empleador, cuando el trabajador continúe laborando para el nuevo empleador.*
- 4. Contribuciones patronales extralegales para fondos de jubilaciones complementarias o especiales y cesantías privadas o adicionales.*
- 5. Pago de vacaciones y reconocimiento de otros beneficios para el grupo familiar del trabajador. Se exceptúan los beneficios relacionados con la muerte o incapacidad total del trabajador y las ayudas para los hijos con discapacidades de los trabajadores.*
- 6. Gratificaciones y beneficios adicionales por terminación del contrato individual de trabajo por acuerdo de las partes para acogerse a la jubilación.*



7. *Pago de indemnizaciones por despido intempestivo.*
8. *Entrega gratuita de productos y servicios que genere y sea la esencia de funcionamiento de la entidad o empresa.*
9. *Estipulación de pago de vacaciones y de la decimotercera y decimocuarta remuneraciones en cuantías o valores superiores a los que establece la ley.*
10. *Días feriados y de descanso obligatorio no establecidos en la ley.*
11. *Permisos sindicales remunerados. Solo se podrán establecer licencias o permisos remunerados a los dirigentes sindicales, o a sus suplentes que se principalicen, de hasta 10 días al mes por dirigente, mismos que no serán acumulables, con un límite de hasta 7 dirigentes. Se establecerán permisos para capacitación sindical en total por persona de hasta 15 días al año, con un máximo de 30 personas por cada curso.*
12. *Días adicionales y de vacaciones fuera de los señalados en el Código del Trabajo.*
13. *Pagos por subsidios, compensaciones sociales, gratificaciones, bonificaciones, aniversarios institucionales.*
14. *Cálculo de horas suplementarias o de tiempo extraordinario, sin considerar la semana integral por debajo de las 240 horas al mes. Dicho trabajo suplementario o extraordinario deberá calcularse sobre 240 horas mensuales.*
15. *Pago de recargo de jornadas de trabajo que superan lo establecido en la ley. El empleador no podrá exigir a los trabajadores que trabajen horas extraordinarias y suplementarias sobre los límites fijados en la Ley.*
16. *Incrementos de salarios y de beneficios de orden social que anualmente superen el último aumento porcentual de la remuneración básica sectorial. Todo incremento de salarios y de beneficios de orden social será imputable al aumento de la remuneración que se haya efectuado por motivo de la fijación del nuevo límite de la remuneración básica unificada.*
17. *Injerencia sindical en el reclutamiento de personal y en la administración de activos del empleador.*

Las bases de conciliación que propongan los Tribunales de Conciliación y Arbitraje en la etapa de conciliación deberán ir acorde a las prohibiciones antes determinadas"



Resumen: Se establecen límites a los contratos colectivos resueltos por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, límites parecidos a los que hay actualmente en el sector público.

- b)** Agréguese al inicio del inciso que comienza con la frase *“Los contratos colectivos de trabajo que se celebren en el sector público...”* del Art. 224 del Código del Trabajo el literal *“b)”*.

Resumen: Se deja más en claro los temas que trata el artículo al separarlos por literales.

IX. HUELGA

- a)** Deróguese el Art. 235 del Código del Trabajo.

Resumen: Se elimina la posibilidad de huelga por despedir a un trabajador cuando ha sido presentado un proyecto de contrato colectivo sin haber sido notificado con él al empleador.

- b)** Sustitúyase la frase *“las causales previstas en los numerales 1, 2 y 7”* del Art. 471 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“la causal prevista en el numeral 7”

Resumen: Se elimina la posibilidad de huelga por contestar negativamente el empleador a la reclamación de contrato colectivo de los trabajadores y por despedir a un trabajador cuando ha sido notificado el empleador con un proyecto de contrato colectivo. Se mantienen las restantes causales de huelga legal que ya preveía el Código.

- c)** Deróguese los numerales 1 y 2 del Art. 497 del Código del Trabajo.

Resumen: Se elimina la posibilidad de huelga por contestar negativamente el empleador al pliego de peticiones de los trabajadores y por despedir a un trabajador cuando ha sido notificado el empleador con un pliego de peticiones. Se mantienen las restantes causales de huelga legal que ya preveía el Código.

- d)** Sustitúyase el numeral 4 el Art. 497 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Por la inasistencia del empleador a la audiencia de conciliación.”



Resumen: Se elimina la posibilidad de huelga por no producirse conciliación entre la parte trabajadora y la parte empleadora. Se mantienen las restantes causales de huelga legal que ya preveía el Código.

- e) Sustitúyase el Art. 498 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 498.- Declaratoria de huelga.- La huelga no podrá declararse sino por el comité de empresa, previa aprobación de la mayoría de los trabajadores de la empresa; donde no hubiere comité de empresa, la huelga podrá declararse por la mitad más uno de los trabajadores de la empresa.”

Resumen: Se establece como requisito para la huelga que esta sea aprobada por la mayoría de los trabajadores.

- f) Deróguese la frase *“, y quedará garantizada su permanencia por un año, durante el cual no podrán ser separados sino por las causas determinadas en el artículo 172 de este Código. Esta disposición se considerará obligatoria para el empleador e incorporada en el arreglo o fallo, aunque no se lo diga expresamente”* del Art. 503 del Código del Trabajo.

Resumen: Se elimina la estabilidad de 1 año que tienen los trabajadores después a la huelga.

- g) Deróguese el Art. 509 del Código del Trabajo.

Resumen: Se elimina el articulado para que guarde relación con la modificación anterior.

- h) Luego de la palabra “huelguistas” del Art. 513 del Código del Trabajo se agregará lo siguiente:

“sin el pago de ningún tipo de indemnización por este hecho”

Resumen: Se permite la terminación unilateral de los contratos, sin que medien indemnizaciones, si la huelga fuese declarada ilícita.

X. ASOCIACIÓN

- a) Sustitúyase la frase *“la asociación lo solicite”* del No. 21 del Art. 42 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“el trabajador lo autorice”



Resumen: Se establece que las cuotas sindicales sean canceladas con autorización del trabajador y no por imposición de la asociación.

- b) Deróguese el No. 7 del Art. 447 del Código del Trabajo.

Resumen: Se elimina la imposición de descontar de la remuneración de los trabajadores las cuotas para las organizaciones laborales. Se elimina el valor mínimo de las cuotas para las organizaciones laborales.

XI. PRESCRIPCIÓN

- a) Sustitúyase la frase “tres años” del Art. 635 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“dieciocho meses”

Resumen: Se disminuye el tiempo que tiene el trabajador de interponer una demanda desde que terminó el contrato de trabajo, de 3 años a 18 meses.

- b) Sustitúyase el Art. 636 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 636.- Prescripciones especiales.- Considérese las siguientes prescripciones:

a) Prescriben en un mes las acciones de visto bueno, tanto del empleador como del trabajador; y,

b) Prescriben en un año las acciones de los empleadores para impugnar las resoluciones de los vistos buenos que interpusieron y que les fueron negadas.”

Resumen: Se eliminan prescripciones imprácticas y abusivas. Se agrega la prescripción del trabajador para interponer un visto bueno en contra del empleador y la del empleador para impugnar judicialmente un visto bueno que le haya sido negado.

- c) Sustitúyase el Art. 637 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Art. 637.- Suspensión e interrupción de la prescripción.- Las prescripciones de los artículos 635 y 636 de este código se suspenden e interrumpen de conformidad con las normas del Derecho Civil.

En todo caso, transcurridos cinco años desde que una obligación se hizo exigible, prescriben las acciones respecto de ella, indistintamente de si el



contrato de trabajo ha terminado o no, y no se aceptará motivo alguno de suspensión.”

Resumen: Se deja más en claro la cuestión de la suspensión y de la interrupción de las prescripciones, así como la prescripción de los 5 años.

XII. REMUNERACIÓN BÁSICA UNIFICADA

a) Sustitúyase el segundo inciso del Art. 118 del Código del Trabajo por lo siguiente:

“Respecto de la fijación de la remuneración básica unificada, si el Consejo Nacional del Trabajo y Salarios no adoptare una resolución por consenso en la reunión convocada para el efecto, se autoconvocará para una nueva reunión que tendrá lugar a más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes. Si no se llegare a un consenso, el Ministro del Trabajo fijará la remuneración básica unificada tomando obligatoriamente en cuenta la inflación basada en el índice de precios al consumidor (IPC) y el crecimiento del producto interno bruto (PIB) real; entonces, el incremento de la remuneración básica unificada se calculará como la suma de la inflación del año previo y el crecimiento del producto interno bruto (PIB) real de dos años calendario previos:

$$\Delta\%SBU_t = \Delta\%IPC_{t-1} + \Delta\%PIB_{t-2}$$

Cuando la inflación o el crecimiento del producto interno bruto (PIB) real incluidos en la ecuación sean negativos, se reemplazarán estos valores por el valor de cero (0).”

Resumen: Se establece los elementos técnicos objetivos para la fijación de la remuneración básica unificada en caso de que el Consejo Nacional del Trabajo y Salarios no llegue a un conceso.

b) Deróguese las oraciones *“Este Consejo deberá asesorar al Ministro rector del trabajo en el señalamiento de las remuneraciones y en la aplicación de una política del trabajo y salarial acorde con la realidad, que permita el equilibrio entre los factores productivos, con miras al desarrollo del país. El Ministerio rector del Trabajo emitirá la normativa secundaria necesaria para la adecuada aplicación de lo señalado en este artículo.”* del Art. 119 del Código del Trabajo.

Resumen: Se eliminan estas oraciones porque estarían de más con relación al Art. 118 del Código del Trabajo.

c) Sustitúyase los Nos. 3 y 4 del Art. 126 del Código del Trabajo por lo siguiente:



- “3. El rendimiento efectivo del trabajo;
4. Las sugerencias y motivaciones de los interesados, tanto empleadores como trabajadores; y,
5. La ecuación determinada en el Art. 188 de este Código.”*

Resumen: Se establece que para la fijación de los sueldos básicos unificados sectoriales también se tome en consideración la fórmula para la remuneración básica unificada.

c) PLAN DE GOBIERNO SUGERIDO POR EL FMI, MEDIANTE INFORME DE PERSONAL PARA LA CONSULTA DE ARTÍCULO IV DEL AÑO 2019, RESPECTO A LA SOLICITUD DE PRÉSTAMO MEDIANTE EL SISTEMA AMPLIADO (VERSIÓN ORIGINAL EN INGLÉS)

THE GOVERNMENT’S POLICY PLAN

A. Putting Public Debt on a Firmly Downward Path

21. Putting the public debt on a downward path will require a sustained reduction in the fiscal deficit. The authorities are planning to lower the non-oil primary deficit, including fuel subsidies, from 5.3 percent of GDP in 2018 to 0.3 percent of GDP by 2021. Around 2 percent of GDP of that effort would be accomplished in 2019. The overall fiscal balance is expected to move from a deficit of 0.9 percent of GDP in 2018 to a surplus of 2.9 percent of GDP by 2021. The public debt is forecast to peak at 49 percent of GDP in 2019 and fall below 40 percent of GDP and towards more prudent levels after 2023.¹

22. The authorities intend to achieve this fiscal realignment through both revenue and spending measures

¹ See Box 2 and “Calibrating Ecuador’s Debt Ceiling” in Selected Issues and Analytical Notes.



- **Adopting a comprehensive tax reform.** The authorities intend to develop a tax reform in the first half of 2019 (with the changes legislated by November and implemented in 2020-21) that will target an increase in revenue of 1½ to 2 percent of GDP. The goals of the reform will be to simplify the tax system and make it more growth-friendly and more equitable; to improve the business environment and encourage investment; to broaden the tax base and eliminate unwarranted tax exemptions, special regimes and preferences; to rebalance the system from direct to indirect taxation; and to phase out distortionary turnover taxes and levies on capital flows. The design of the reform will build on the recommendations of a recent IMF technical assistance mission; a Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) by the World Bank could help ensure that the tax reform is equitable.
- **The tax policy reform would be complemented with tax administration improvements** including strengthening tax and customs operations and conducting a diagnosis of tax and customs operations (e.g. to raise compliance levels and to assess the potential risks and benefits of integrating the tax and customs administrations).²
- **Phasing out the tax on transfers abroad.** At the end of 2007, Ecuador introduced a tax on transfers abroad (*impuesto a la salida de divisas*) to minimize short-term capital flow volatility. The tax rate was increased from 0.5 percent in 2008 to 5 percent in 2012. The tax is imposed on current account transactions and constitutes an exchange restriction (subject to Fund approval under Article VIII). It also applies to capital account transactions and as such constitutes a capital flow management measure (CFM) according to the Fund's Institutional View on capital flows. The authorities intend to phase this tax out once macroeconomic stability is restored and the

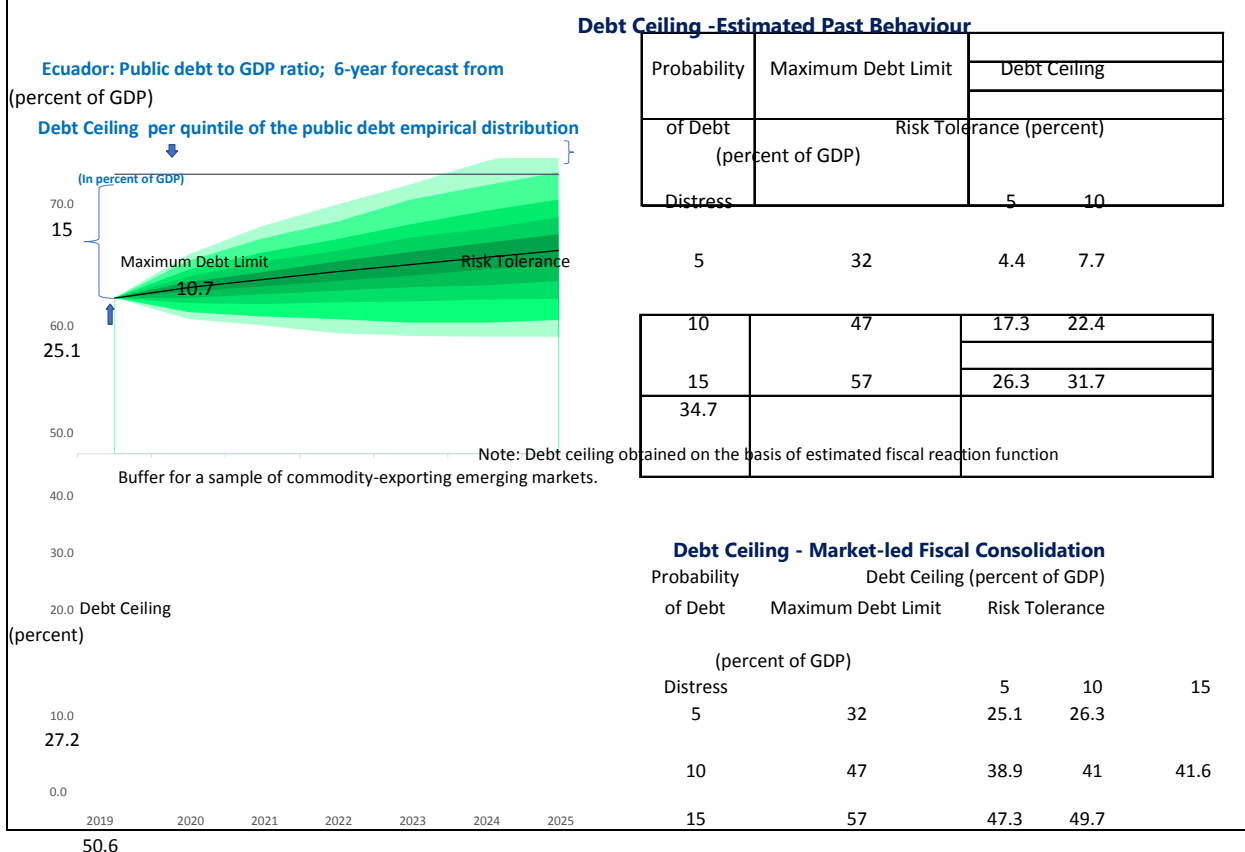
reserve position is strengthened and as a means to encourage inflows that will be used to finance new private investment.

² Further revenue gains may occur from the government's efforts to strengthen tax and customs administration but, to be conservative, this represents an upside to the baseline forecasts.

Box 2. Calibrating Ecuador's Debt Ceiling¹

The appropriate range for Ecuador's debt ceiling is established as a level that ensures, with high probability, that the maximum debt limit (i.e., the level of the debt-GDP that creates debt distress with high probability) will not be breached. This involves a sequential approach of:

- (1) *estimating a "maximum debt limit" from cross country data that keeps the probability of debt distress below a specific level.* A probit model was used, based on a sample of oil-exporting emerging markets, to estimate the probability of debt distress (i.e. when the EMBI spread exceeds 1000 bps) at different levels of public debt-GDP. The model controls for global factors (the degree of global risk aversion, level of oil prices) as well as Ecuador-specific inputs (e.g. the quality of institutions, the history of default, the level of the fiscal deficit). For Ecuador, the model suggests that keeping the probability of debt distress below 10 (15) percent would require keeping debt below 47 (57) percent of GDP.
- (2) *simulating a distribution for future debt outcomes based on the past distribution of key macroeconomic variables.* This distribution embeds a fiscal reaction function estimated from past outcomes for Ecuador that yields an estimate of the primary balance, conditional on the macroeconomic outcomes for each stochastic simulation.
- (3) *deriving a debt ceiling that ensures the probability of exceeding the maximum debt limit over the next six years is kept below 15 percent.* This would imply a debt ceiling of about 30 percent of GDP. A sensitivity exercise was also undertaken for different parameters for the maximum debt limit and for the likelihood of exceeding that ceiling.



A separate exercise was conducted using the same methodology but assuming Ecuador's fiscal reaction function is more prudent than that which prevailed historically. Such analysis shows that a 40 percent of GDP debt ceiling could be appropriate but only at risk tolerance levels and debt distress



probabilities above 10 percent. In the longer term it would be desirable to reduce the debt ceiling to at least 30 percent.

¹ See Lledo, Sasson and Acevedo, “Enhancing Ecuador’s Fiscal Framework: Lessons from Second-Generation Rule-based Systems” IMF Working Paper, forthcoming, and “Calibrating Ecuador’s Debt Ceiling” in Selected Issues and Analytical Notes.

Ecuador: Fiscal Consolidation Measures (In percent of GDP – Non-financial public sector)				
	2019	2020	2021	2019-2021
Revenue	-0.3	1.4	-0.4	0.7
2019 Tax reform	0.0	1.4	0.4	1.8
Earlier adopted tax changes 1/	-1.2	0.0	0.1	-1.0
Elimination of capital exit tax	0.0	0.0	-0.2	-0.2
Asset monetization (net) 2/	0.8	0.0	-0.8	0.0
Other revenues	0.1	0.1	0.0	0.2
Expenditure	2.3	0.6	1.4	4.3
Wages and salaries	0.5	0.3	0.2	1.0
Goods and services	0.5	0.1	0.1	0.8
Other spending	0.0	-0.1	0.0	-0.1
Capital spending 3/	0.0	0.4	0.6	0.9
Fuel subsidies 4/	1.7	-0.1	0.5	2.1
<i>of which: Price Change</i>	<i>1.3</i>	<i>-0.1</i>	<i>0.0</i>	<i>1.2</i>
<i>Policy Change</i>	<i>0.4</i>	<i>0.0</i>	<i>0.5</i>	<i>0.9</i>
Social spending	-0.4	0.0	0.0	-0.4
Total	2.0	2.0	1.0	5.0
Sources: Ministry of Finance and IMF staff calculations.				
1/ For 2019, 1 percent of GDP is a one-off effect from tax amnesty collection in 2018, while 0.2 percent of GDP is the effect of other tax changes introduced in 2018.				
2/ Refers to revenues from leasing of government assets to private sub-contractors for temporary use and maintenance. For 2019, this includes the proceeds from the concession of the Sopladora hydropower plant. For 2020, it includes the proceeds from the concession of electric lines.				
3/ For 2019, the increase in capital spending following the implementation of the housing program "casa para todos" is broadly matched with capital cuts of similar amount in other areas.				
4/ This includes: (i) increase in the price of retail, domestic and industrial gasoline, (ii) increase in the price of diesel for certain fishing categories, (iii) removal of the subsidies in industrial gas, and (iv) increase in the price of electricity.				

- **Realigning public sector wage bill.** Public sector wages have risen 78 percent since 2007 and are now on average twice as high as private sector wages. In addition, public employment grew by 23 percent from 2005–15. The authorities intend to contain wage growth and reduce the workforce in various government entities, drawing on IMF technical assistance recommendations. To



this end, the government has already announced a 10 percent reduction in the number of state enterprise workers, will renew only one of every two expiring contracts in the non-social sectors of the government, and will bring the wages of newly hired public employees into line with those prevailing in the private sector. These measures are expected to generate a cumulative reduction in the public wage bill of 1 percent of GDP by 2021, helping to restore competitiveness by also influencing private sector wage increases.

- **Increasing social assistance spending.** The phase-out in fuel subsidies and the projected slowdown in the economy will add to the need to support the poor and vulnerable through well-targeted social programs, including through the government's "Plan Toda Una Vida". To accommodate this need, the fiscal plan builds in an additional 0.4 percent of GDP of social assistance spending by the end of the program, phased in a front-loaded way to cushion the impact of reduction of fuel subsidies.
- **Optimizing fuel subsidies.** Untargeted fuel subsidies are currently around 3 percent of GDP. The authorities have already announced a reduction in subsidies on gasoline and industrial diesel. Also, since subsidies are ad valorem, the subsidy bill is being reduced in 2019 by the decline in global oil prices. Further subsidy reductions are planned for 2021. To ensure the phase-out of subsidies does not negatively impact the poor, the government is working with the World Bank to enhance the targeting and resources of the social safety net prior to any further reduction in subsidies for household consumption of fuel products. Subsidy reform will be carefully calibrated to promote social equity and efficiency and is not expected to have a major impact on retail consumer price levels.
- **Greater efficiencies in goods and services spending.** Improved procurement practices, in particular, in the health sector, and strengthening of controls on expenditure commitments will help support efforts to identify reductions in goods and services spending. At the same time, it will be important to ensure that service quality in the health care sector is not compromised. In addition, there will be small savings from reduction on travel expenses.
- **Reductions in capital spending.** Ecuador has very high levels of public capital spending relative to others in the region. However, there is evidence that part of the expenditure recorded under the capital spending—possibly as much as 20 percent—is misclassified current spending. The government intends to reduce capital spending by about 1 percent of GDP by 2021, largely through a better prioritization of projects and improvements in procurement practices.



23. The authorities also intend to take steps to improve public

debt management. These include developing a domestic debt market by (i) phasing out direct placements; (ii) issuing benchmark securities through auction mechanisms, and (iii) accepting market interest rates for those issuances. The authorities intend to take steps to enhance communication with market participants, to improve debt statistics, and to formulate and publish a medium-term debt management strategy.

B. Promoting Shared Prosperity and Protecting the Poor and Vulnerable

24. Over the past decades, Ecuador has made important gains in

social outcomes. The percentage of the population living below the national poverty line has fallen from 36.7 percent in

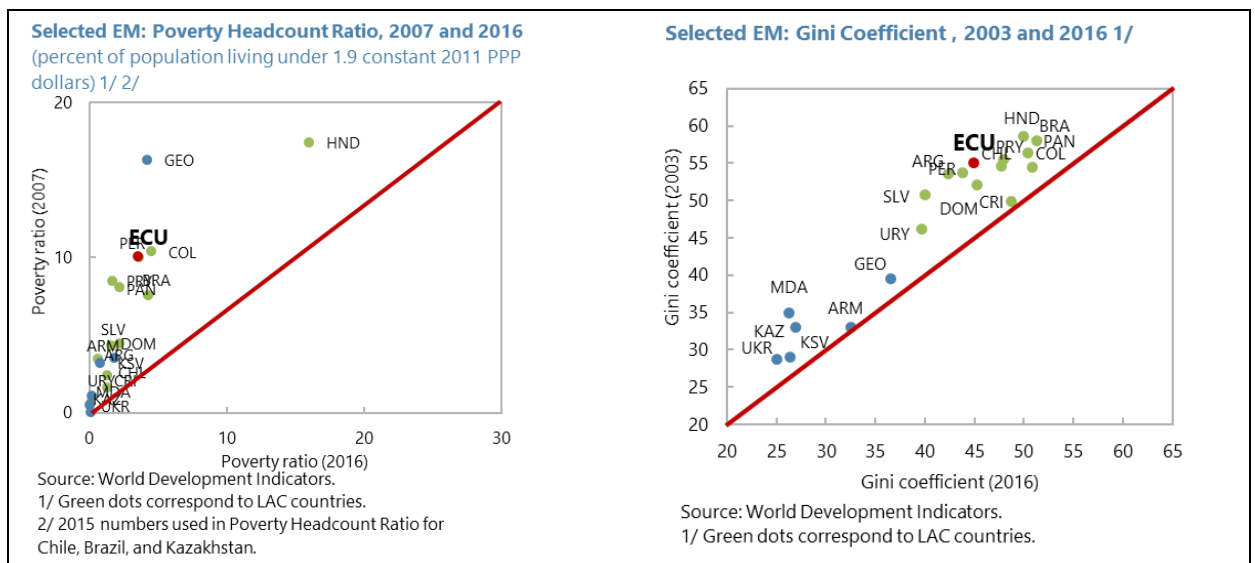
2007 to 21.5 percent in 2017 and the share of the population living below US\$1.90 a day fell from 10 percent in 2007 to 3.6 percent in 2016. Nonetheless, poverty rates among the rural and indigenous populations remain high. Ecuador's public health and education spending, literacy and school enrollment, and life expectancy are broadly in line with the Latin American average (although infant mortality and malnutrition rates are high). Social assistance spending is high by regional standards and there is good coverage of those in the bottom 20 percent of the income distribution.

25. The authorities, however, see scope to do more by:

- Extending coverage, and increasing the level of benefits, under the existing “*Bono de Desarrollo Humano*” conditional cash transfer program (the current

coverage is limited to about 40 percent of those households that are living in poverty).

- Increasing spending to support the disabled poor (such as “*Bono Joaquín Gallegos Lara*”).
- In consultation with the World Bank, developing a plan to improve the targeting of social programs to ensure that the bulk of expenditures goes to the bottom 20 percent of the income distribution. This will include the development of social registry to improve targeting of social programs.
- Extending the coverage, maintaining the nominal level of benefits, and improving the targeting of the non-contributory pension (in consultation with World Bank technical support).
- Increasing the efficiency and quality of primary education and health spending to improve outcomes and enhance the quality of the labor force and external competitiveness of the economy (with technical support from other IFIs). A plan to achieve this objective would be published by end-September 2019.



C. A Better Medium-Term Fiscal Framework

26. Passage of the Productive Development Law and its

regulations was an important step forward and further measures are

being planned to make the new fiscal framework more effective (drawing



on technical assistance recommendations outlined in Box 3). Future changes would include steps to complement the expenditure growth rule with binding annual targets for the non-oil primary balance, to ensure the institutional coverage of the debt and expenditure rule apply to the consolidated nonfinancial public sector (measured in line with international standards), and to strengthen the consistency and the enforceability of the framework. Such changes would be critical to contain Ecuador's historical overspending during oil price booms thus allowing for countercyclical policies during oil price busts and preserving fiscal sustainability over the entire cycle. The government also intends to introduce legislative reforms to modernize budget processes, strengthen internal and external controls, and improve fiscal transparency, bringing such areas into line with international best practice. These efforts will be guided by a public financial management action plan that will be developed with technical assistance providers.

Box 3. Priority Changes to the Fiscal Framework

Fiscal Rules. The following legal changes should strengthen rule design and implementation:

- Establish the necessary mechanism to ensure the effective operation of the expenditure rule underpinning the fiscal framework and its consistency with the Constitutional “golden rule” provision.
- Modify definitions to ensure that the expenditure rule and debt anchor applies to the nonfinancial public sector.
- Establish binding annual targets for the non-oil primary balance consistent with the debt anchor within a fully articulated medium-term fiscal framework
- Specify explicit escape clauses, automatic correction mechanisms (for deviations from the rules), and inyear fiscal reporting to strengthen enforcement.
- Ensure rules dictating the accumulation of assets for the stabilization fund do not jeopardize compliance with fiscal rules and the fiscal plan.
- Over the medium-term, consider lowering the debt ceiling below 40 percent to build additional fiscal buffers following oil price booms.

Budget Preparation, Execution and Control. The following changes in legislation and procedures should strengthen budget processes:

- Limit the Executive discretion to amend the budget and introduce a robust framework for allocating budget contingencies so as to give appropriate flexibility in budget execution.
- Prepare the annual budget through a top-down, medium-term, and transparent process including by changing procedures that fragment budget formulation and approval of capital and current expenditures.
- Impose on all central government entities hard annual budget and medium-term expenditure ceilings that are consistent with the overall fiscal framework.
- Develop, implement, and disseminate a mandatory methodology for cash projections
- Prepare a plan for the reduction in the current stock of Treasury Certificates (possibly with some of the stock swapped for government bonds) and restrict new issuance to facilitate cash management only. For fiscal policy purposes such instruments should be considered as part of the existing stock of public debt.
- Strengthen budget controls, including by ensuring central government entities enter their expenditure commitments into Ecuador's information management system (E-SIGEF).
- Enhance budget execution by eliminating the Cuenta de Financiamiento de Derivados Deficitarios from the central government budget and recording it instead as current transfers.

Box 3. Priority Changes to the Fiscal Framework (concluded)

- Improve legislation, information collection systems, and procedures and perform a survey to identify, prevent, and clear domestic arrears, including by strengthening the system for commitment controls.

Fiscal Transparency. More transparent practices should include the publication of:

- A summary of the fiscal measures underpinning the budget with a full quantification and a statement of fiscal risks in the draft budget submitted to Parliament.
- Quarterly fiscal reports that monitor budget execution and the government's compliance with fiscal rules.

Undertaking a Fiscal Transparency assessment may provide useful guidance.

Over the medium to long-term, reforms should turn the fiscal framework more appropriate for resourcedependent economies that would build liquid financial assets (managed through a sovereign wealth fund); adopt net (financial) wealth as the fiscal anchor; and undertake a broad societal debate on how, or whether, net wealth should be transferred between generations.

27. Efforts are underway to increase fiscal transparency and adopt consistent international standards for the reporting of the public debt.

The recent publication of public debt data in a manner that more closely matches international standards is an important step forward. The government is committed to quickly bringing all of its fiscal reporting in line with international standards (including by providing a detailed list of debt instruments by creditor and compiling public sector debt on a consolidated basis). Later this year, the government will begin publishing quarterly fiscal reports on budget execution of the nonfinancial public sector that will include an assessment of the government's compliance with the fiscal rules.



28. The central bank has recently published its financial

statements. In line with recommendations from the Fund's safeguards mission, the authorities intend to change legislation to allow the publication of the auditors' opinion and notes on the financial accounts of the central bank (to bring such reporting into line with international best practice). The authorities are committed to implementing the International Financial Reporting Standards for the central bank's accounts in a phased way in the coming years.

29. The government intends to increase the transparency of the oil

sector. This will include publishing audited financial statements of the state-owned oil companies, increasing the transparency of employment policies in oil companies, and reviewing the governance structure of these oil companies. Ecuador is also working to gain membership of Extractive Industries Transparency Initiative.

30. The Moreno administration is taking steps to improve governance and tackle corruption.

A transitional Citizens' Participation and Social Control Council was appointed to oversee government operations and a Presidential corruption task force has been established. The latter has highlighted the need to (i) enhance the independence and powers of law enforcement agencies and the judiciary; (ii) strengthen domestic and international coordination on anticorruption among different agencies; (iii) improve access to information about government operations (so as to facilitate civil society oversight) and (iv) strengthen procurement processes (including by statutorily requiring that all procurements contracts, and the winning bids/companies are published). To implement these changes the government will soon submit comprehensive anticorruption legislation to the National Assembly. Finally, work is underway to improve the asset declaration regime for senior government officials.

31. The government is planning to strengthen the effectiveness of the AML/CFT framework to support anti-corruption efforts.

In line with the FATF recommendations, an AML/CFT national risk assessment that gives proper consideration to corruption-related threats is being developed. The government will aim to ensure that banks and other relevant entities monitor their business relationships with senior officials. Additionally, they will ensure that proceeds of acts of corruption (as defined by the UN Convention Against Corruption) can be frozen, seized and confiscated.

D. A Stronger and More Independent Central Bank

32. The government intends to fully prohibit all direct and indirect central bank financing of the government and nonfinancial public



sector. This prohibition will cover all types of direct and indirect financing, including the purchase of bonds issued by publicly owned enterprises and temporary advances, lending, the provision of guarantees to the government, its agencies, and state-owned entities. In 2016–17, the government drew around US\$4.5 billion in central bank financing for the budget and has been using central bank resources to fund state banks and support quasi-fiscal operations. The 2018 Law on Productive Development has already introduced a number of welcome changes including a prohibition (i) on the purchase of new public securities by the central bank and (ii) of new central bank funding to public banks that is subsequently invested in securities issued by public sector entities³. This will allow the stock of these nonfinancial public sector obligations to the central bank to be reduced as they mature. The Monetary Board has recently adopted an additional measure to prohibit any increase in the central bank's domestic investment operations. Central bank emergency liquidity support to public banks would be preserved, however, consistent with prudential norms. The intention is that these prohibitions will be formalized later this year in amendments to the Monetary and Financial Organic Code.

33. A new legal framework will be introduced requiring the central bank, over time, to cover all its liabilities vis-à-vis banks with international reserves.

This would be consistent with the need in dollarized economies for a backing rule that backs specific central bank liabilities (i.e. private and public bank reserves at the central bank and domestic currency (coins) in circulation) with international reserve assets. A transition period is needed, however, before sufficient reserves can be accumulated to fully meet this requirement.

34. Drawing on Fund technical assistance, further steps are intended to strengthen the central bank's institutional framework. The central bank's current legal framework contains multiple and unwieldy objectives and functions; the government intends to streamline these in line with best practice for dollarized economies. There are plans also to improve the central bank's governance arrangement and institutional autonomy including through the introduction of an independent central bank Board that has fiduciary responsibilities toward the central bank (the Board would take over responsibilities of the existing Monetary Board composed of ministerial representatives and a delegate representing the President). The central bank's financial autonomy and personal autonomy (i.e. the criteria and procedures for the appointment and dismissal of Board members) will also be strengthened and strong internal mechanisms will be introduced to ensure proper audit and accountability. In this respect, an Audit Committee, which is currently lacking, will be introduced and the central bank's Internal Audit function will be

³ Public banks will, however, be allowed to hold government securities, as part of their operational activities, up to the prudential limits applicable to other institutions and funded by their own liquid resources.



reformed in line with best practice. In the medium term, the authorities intend to strengthen the BCE's balance sheet, including by dealing with contingent liabilities linked to the legacy of the liquidated banks from the crisis in the 90s.

E. A More Resilient Financial System

- 35. The financial system remains stable although liquidity conditions are tightening.** Deposits and credit contracted in 2015 but those pressures eased in 2016 as oil prices recovered and new regulations required commercial banks to repatriate overseas assets. Capital to riskweighted assets is 13.4 percent, 3 percent of bank loans are nonperforming, and liquid assets are 28 percent of short-term liabilities. Nonetheless, private credit is growing at 15 percent y-o-y (largely financing household consumption) while deposits have been flat over the past year. This has eaten into bank liquidity and could raise the prospects for nonperforming loans in the future. Liquidity risks could also materialize if oil prices decline further. There have been some reports of rapid growth and increasing stress in cooperatives—which account for 16 percent of total system assets and 23 percent of total deposits. While the expansion of cooperatives is unlikely to create systemic strains, tighter financial supervision of these entities is warranted, in part to prevent regulatory arbitrage.^{4,5}
- 36. Impediments to effective financial intermediation and sovereign-financial linkages need to be addressed.** The total exposure of the commercial banking system to the central government and public banks represents about 38 percent of banks' net worth (mostly in central government paper). This partly is a result of various liquidity requirements (e.g. at least 60 percent of liquid assets have to be domestic assets and about 17 percent of deposits have to either be deposited at the central bank or held in other liquid instruments). To move toward a more competitive financial system, ceilings on interest rates should be eliminated (so as to allow financial resources to be allocated according to relative risk and term) and the complex system of bank liquidity regulations should be replaced with minimum liquidity requirements that are aligned with international best practices. The authorities intend to work in this direction and will articulate a clear plan of action for such reforms during the course of the arrangement, drawing on planned Fund technical assistance.

⁴ In recent years, the superintendency of cooperatives has implemented the liquidation, merger, and absorption of many small entities without noticeable impact on stability. However, further consolidation of somewhat larger institutions will require specific contingency plans and an appropriate safety net to avoid spillovers in the system.

⁵ See "The Cooperative Sector in Ecuador" in Selected Issues and Analytical Notes.



37. The government intends to improve financial oversight and crisis preparedness by:

- Enhancing the banking resolution and crisis preparedness framework, including by reviewing the adequacy of the financial safety net (i.e. the deposit insurance scheme and the Liquidity Fund) coverage parameters and more clearly defining the deposit insurance fund's role in bank resolution. This may encompass changes to institutional arrangements and the legal powers of the regulatory agencies (the authorities have requested technical assistance in these areas).
- Enhancing the effectiveness of financial oversight by monitoring household indebtedness, collecting information on housing prices, and possibly imposing prudential limits on loan-to-value and debt-to-income ratios; and examining the need for cyclical factors in certain regulatory requirements.
- Supporting the recently-started diversification of the deposit insurance fund's assets away from Ecuadorian sovereign risks.

F. Reducing Labor Market Rigidities and Improving Competitiveness

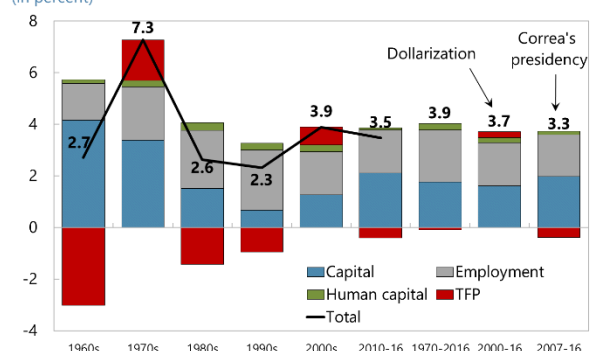
38. The government intends to support the needed strengthening of the external position through a combination of supply side measures:

- Allowing for less-rigid labor contracts that can particularly support an increase in female labor force participation and youth employment opportunities. Policies supporting families with young children and ensuring provision of childcare programs will be continued.
- Increasing the probation period prior to an open-ended contract (after the probation period the employee becomes entitled to significant protections including severance payments). This would make hiring more attractive and support job creation.
- Reducing hiring and firing costs by eliminating severance payments for workers that voluntarily resign.

39. There is also scope for public policy to foster higher private sector

Andrés Daniel Barros Figueroa

Ecuador: Contributions to Growth, 1960-2016
(In percent)



Sources: Central Bank of Ecuador, Penn World Table v9.0, and IMF staff calculations.



productivity. Total factor productivity growth in Ecuador has been negative for much of the past decade.⁶ Future increases in productivity will necessarily need to be sourced in private sector investments but there is a role for the government to support these private efforts by:

- Building a framework for public private partnerships to attract private capital into a range of infrastructure investments (which would both support a rise in productivity and lessen fiscal needs).
- Allowing private sector companies to take over the operations of certain public functions as concessions (potentially including airlines, utilities and other publicly owned enterprises) while retaining the ownership of these entities in public hands. The expected efficiency gains will help lower production costs, increase economy-wide productivity, and support diversification.
- Continuing the process of trade liberalization by seeking trade agreements with both regional and international partners. For example, Ecuador is committed to join the Pacific Alliance in the near future. Such an increase in international economic integration will facilitate private sector led-growth and ultimately raise living standards.

⁶ See "Potential Output, GDP Nowcasting and Forecasting" in Selected Issues and Analytical Notes.